



### **3. ANTES DE QUE SEA DEMASIADO TARDE. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA SOBRE SEGURIDAD Y NARCOTRÁFICO 2011-2016**

Juan Arroyo



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



**50** AÑOS  
UNIVERSIDAD PERUANA  
CAYETANO HEREDIA

© Universidad Peruana Cayetano Heredia  
Av. Armendáriz 445, Miraflores. Lima. Perú  
Teléfono: +51 1 447 – 1001  
www.upch.edu.pe

© Consorcio de Investigación Económica y Social  
Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú  
Teléfono: +51 1 421 – 2278  
www.cies.org.pe

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo del 2011  
Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle  
Diagramación: Carmen Inga Colonia  
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro  
Impreso por Ediciones Nova Print SAC  
Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-04391  
ISBN 978-612-4099-04-5

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral” es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

El CIES y la UPCH no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva del autor.

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<b>ABSTRACT</b>	9
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	11
<b>1. Diagnóstico de la situación</b>	15
1.1 Indicadores de una actividad en expansión	15
1.2 Narcotráfico y Estado: de la criminalidad a la seguridad nacional	22
1.3 De la “sociedad desviada” al “Estado paralelo”	23
<b>2. Cuadro comparativo de las opciones de política</b>	26
<b>3. Análisis de costos y beneficios de las opciones de política.     Identificación de ganadores y perdedores</b>	30
<b>4. Objetivos específicos y resultados esperados de la política seleccionada</b>	35
<b>5. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada</b>	37
<b>6. Implementación de la política: estrategias y alianzas</b>	40
<b>7. Hoja de ruta</b>	41
<b>RECOMENDACIONES DE POLÍTICA</b>	46
<b>REFERENCIAS</b>	48



# PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por Juan Arroyo, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral”, iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático; reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los quince **temas clave** que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

Gestión pública	Desarrollo regional	Cambio climático
Corrupción y gobernabilidad	Desarrollo rural	Políticas sociales y pobreza
Seguridad y narcotráfico	Recursos naturales	Educación
Política tributaria	Gestión de conflictos sociales	Ciencia, tecnología e innovación
Política impositiva a los minerales y el petróleo	Interculturalidad	Género

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Dentro de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos; seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y el Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

Lima, marzo del 2011

**Javier Portocarrero Maisch**  
Director Ejecutivo CIES

**Xavier Gordillo**  
Director Adjunto CIES

## ABSTRACT

El informe resume la situación del problema generado por la presencia del narcotráfico en el Perú, revisa las opciones de política existentes, proyecta una política integral para el período de gobierno 2011-2016 y plantea un calendario de acción a cien días, un año y cinco años. El diagnóstico muestra el agravamiento del problema y el ingreso a un nuevo período de mayor presencia del narcotráfico en el país, y su impacto sobre la seguridad ciudadana, la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática, la institucionalidad y la salud pública. Propone una nueva política pública que promueva la agricultura legal y el desarrollo local pacífico de las cuencas cocaleras, acompañando este eje central con medidas de incautación e interdicción que tiendan a elevar los costos de producción y transacción del delito, hasta hacerlo inviable económicamente y que emigre del país. Proyecta una visión objetivo del Perú al 2021 como un “país de presencia marginal del narcotráfico”, expresada en indicadores de hectáreas sembradas, producción cosechada, productos procesados, incautaciones, interdicción y beneficiarios del desarrollo alternativo y rehabilitación, entre otros aspectos. Se propone que la política y el plan 2011-2016 sean la primera fase de un planeamiento estratégico hacia el 2021. Los objetivos del período 2011-2016 deben ser el restablecimiento del control de la situación y la reducción sustantiva de la presencia del tráfico ilícito de drogas en el país.



## RESUMEN EJECUTIVO

Todos los entendidos concuerdan en que se ha ingresado a un nuevo período en el desarrollo del narcotráfico, de mayor presencia en el país, pues antes este era un problema marginal, más conectado hacia afuera que hacia adentro, y hoy se ha convertido en un problema hacia afuera y hacia adentro, esto es, un problema creciente de seguridad ciudadana, de seguridad nacional, de ética e institucionalidad nacional y de salud pública.

### ■ Diagnóstico

La estadística indica que el Perú podría convertirse en el corto plazo en el primer productor de hoja de coca en la región andina, y es ya un procesador eficiente de cocaína y uno de los países que tiene menos incautaciones de insumos químicos, una fórmula lesiva para la democracia, la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad del país.

Sobre la producción de coca, las hectáreas cosechadas pasaron de 38.700 en 1999 a 56.100 el 2008 y 59.900 el 2009. Colombia produjo, el 2009, 68.000 hectáreas, luego de haber producido 163.300 hectáreas el año 2000. En un año más, podríamos superar a Colombia. Dado que se calcula que menos de un quinto de la producción de hoja es utilizada para fines lícitos, el destino de la producción mayoritaria de coca es el narcotráfico. La producción potencial de hoja de coca secada al sol fue de 122.300 TM el 2008, 4,7% más que el año anterior; y la del 2009 fue de 128.000 TM, un crecimiento de 5% con respecto al 2008.

Respecto a la producción potencial de clorhidrato de cocaína, según factores de conversión internacional, creció el 2008 a 302 TM, que representaba 36% de la producción mundial de cocaína ilícita. Todo el incremento en la producción de clorhidrato se ha dado pese al número de hectáreas erradicadas (10.143 el 2008), la cantidad de insumos químicos destruidos (498.057 kg

el 2009) y las incautaciones de droga ilícita (22,767 TM el 2009, aunque menos que las 30,486 TM del 2008).

De otro lado, en relación con el desvío de insumos químicos, el Perú es el mayor importador de precursores químicos utilizados en la producción de cocaína, como la acetona y el permanganato de potasio. La información y estimaciones sobre el desvío de insumos químicos para el narcotráfico revelan que anualmente más de 34,7 miles de TM de sustancias químicas van desde el mercado formal al narcotráfico para la elaboración de drogas ilícitas. Las incautaciones de insumos químicos aumentaron de forma importante del año 2006 (203 TM) al 2007 (863 TM), pero volvieron a caer los años 2008 (474 TM) y 2009 (498 TM). Sin embargo, la estimación del porcentaje que representan los insumos incautados respecto a los insumos desviados para el narcotráfico indican que este es ínfimo: 3,56% el 2002, 1,91% el 2003, 0,92% el 2004, 1,84% el 2005, 0,59% el 2006 y 2,36% el 2007.

Con referencia al lavado de activos, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP había enviado al Ministerio Público, a diciembre del 2010, 185 informes de inteligencia financiera que involucran un probable importe de 3.628 millones de dólares por operaciones sospechosas provenientes del tráfico ilícito de drogas. Es probable que estas cifras sean conservadoras, por las características de la economía peruana, en la cual, como han señalado diferentes autores, hay tres economías que funcionan en paralelo, interconectadas y a la vez separadas: la formal, la informal y la delictiva.

Este nuevo desarrollo del narcotráfico se expresa en algunas características de la vida social, cultural y política que vienen emergiendo fruto de la apropiación como normales de rasgos de la "sociedad del delito". En los países desarrollados, la amenaza del narcotráfico proviene sobre todo del consumo interno de drogas y sus impactos colaterales (crimen y violencia). Pero

en Perú o Colombia, esta amenaza viene más por su impacto en la gobernabilidad, por incentivar la violencia de grupos armados y la cultura de la transgresión e ilegalidad. Dado que se trata de países en procesos de construcción de sus economías, sociedades y Estados, las actividades ilícitas se conjugan de manera sistemática para deformar los incentivos existentes en toda sociedad y limitar la gobernanza.

## ■ Política pública

La sociedad peruana requiere un viraje en su política ante el tema, un cambio de rumbo. Ni lo hecho por Devida, o el Corah, o la Comisión VRAE, y otros actores involucrados, ha cambiado la tendencia mostrada. En realidad, si el Perú desea terminar de transitar de un país pobre, conflictivo y poco gobernable, a uno más desarrollado, equitativo e institucionalizado, deberá afrontar cara a cara este problema y pasar a hacer una inversión importante, para quebrar los márgenes de ganancia del narcotráfico y promover su salida del país. No se puede transitar a ser un país parte de la mesocracia mundial y tener una presencia así de creciente del narcotráfico. O lo uno o lo otro.

La nueva política debe tender a elevar los costos de producción y transacción del delito hasta hacerlo inviable económicamente, por arriba, a los acopiadores y transportistas globales, y, por abajo, a los productores y procesadores. Esto supone promover la agricultura legal y el desarrollo local pacífico de las cuencas cocaleras, además de las labores de interdicción e incautación. Pero, a la vez, dentro de un enfoque integral, no solo se trata de afectar los “eslabones de la cadena” (cultivo, producción, tráfico y consumo de drogas), sino de afrontar los amarres del tema con los aspectos ambientales, jurídico-institucionales, socioculturales, diferenciaciones territoriales, de relaciones internacionales y de seguridad humana, que hacen del tráfico ilícito de drogas un lastre incompatible con un proyecto de desarrollo. Es necesario actuar antes de que sea demasiado tarde. En materia de reforma del Estado, se debe apoyar la implementación de un Plan Nacional Anticorrupción y consolidar la reforma del Poder Judicial, así como promover la implementación de una reforma penal y penitenciaria y la modernización de la Policía Nacional del Perú.

La política que se propone es consciente de la apertura de un gran debate mundial sobre la legalización de las drogas, en particular del consumo, pero considera que esta alternativa de política no es conveniente actualmente. La opción de la legalización probablemente dispararía de manera exponencial el consumo en el Perú, poniendo en mayor riesgo a la población vulnerable, que es la población escolar secundaria y adulta joven. Es más, los estudios técnicos sobre las experiencias de países que adoptaron la legalización de las drogas demuestran que esta ha tenido efectos nocivos sobre el aumento de la violencia y criminalidad. No hay factores protectores que indiquen no va a ser así en el caso del Perú.

En el otro extremo, se suele enfocar el problema como delincuencial y de seguridad, poniendo énfasis en el accionar policial y militar, sin relieves cómo reemplazar para el campesino los márgenes de rentabilidad que están en la base del reclutamiento de los productores agrarios para el narcotráfico. La erradicación compulsiva y sin sustitución gana en lo táctico pero pierde en lo estratégico, empujando a los coccaleros hacia quienes puedan defenderlos: las bandas de sicarios y senderistas. La práctica criminalización del problema, sin ver la complejidad de sus aristas, tiene efectos contrarios a los que se busca. Deslegitima el combate al tráfico ilícito de drogas y moviliza a las poblaciones afectadas, propiciando crisis periódicas. La opción de la erradicación sin desarrollo alternativo refuerza la presencia del narcotráfico y el crecimiento de Sendero Luminoso en las cuencas cocaleras, empuja al productor coccalero al lado de las redes ilegales e incrementa la cohesión reactiva de las poblaciones de los valles coccaleros ante toda propuesta del Estado.

En el fondo, lo que ha venido fracasando es la estrategia centrada más en la población productora que en los narcotraficantes, más abajo que en la cúspide, más en los minoristas que en los mayoristas. Las estrategias policiales del tema lo abordan por el eslabón más débil e indefenso: los productores.

El nuevo enfoque integral debe comprender los ejes de prevención, erradicación, interdicción y promoción del desarrollo alternativo, pero, ante la complejidad del problema, debe plantear con mayor motricidad los eslabones claves de la cadena, sobre los cuales centrar

las intervenciones. Ellos están, por lo que enseña la práctica, arriba y abajo, en el bloqueo del lavado de dinero y desvío de insumos químicos, así como en el desarrollo por cuencas y fortalecimiento institucional municipal y nacional, que le otorgue sostenibilidad a los planes.

De otro lado, la nueva política debe implementarse en forma cabal, con los recursos necesarios y desplegada a nivel nacional, en coordinación con las alianzas globales antidrogas. En esta política confluyen intervenciones en el campo de la prevención del consumo y rehabilitación del drogodependiente; en el campo de la interdicción, lavado de dinero y delitos conexos; en el del desarrollo alternativo y cuidado del medio ambiente; y en el de la erradicación de cultivos ilegales. Se requiere que no existan desbalances respecto a los pesos de uno u otro componente para que la política tenga efectividad. Como soporte del desarrollo alternativo, se requiere de políticas nacionales y sectoriales de apoyo al mundo rural, a la Amazonía, a sus pueblos y a las actividades agroforestales.

Dado que la identificación de las dimensiones de una política integral tiene ya años en el Perú y, sin embargo, el problema sigue incrementándose, es necesario corregir los problemas de diseño de la política y planes contra el narcotráfico, la no dotación de recursos para la lucha antidrogas, y la baja calidad de la gestión multisectorial del tema. Sobre esto último, los propios gestores se quejan de la falta de coordinación entre las entidades estatales involucradas.

La política pública nacional contra el tráfico ilícito de drogas debe definirse en términos positivos como política de defensa y promoción de la salud pública, seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática. En cada valle cocalero es necesario que se defina, de igual manera, políticas específicas, ligadas a las políticas y planes de desarrollo concertado local. La unidad de desarrollo debiera ser no los distritos sino las cuencas, y su programa, el desarrollo local pacífico de cada una.

Debiera apoyarse fuertemente a las cooperativas de productores ya involucrados en el desarrollo alternativo y extenderlo a los valles priorizados, impidiendo cualquier retroceso posible de los primeros frutos del desarrollo alternativo y extendiendo masivamente en

toda la franja de productores cocaleros la información sobre estas experiencias, mediante pasantías, información/comunicación masiva, aplicación local de la experiencia de los *yachachik* o maestros comuneros del programa Sierra Productiva. Habría que arribar al 2016 con un número importante de valles reconvertidos exitosamente a la producción legal de productos y con mejores niveles de calidad de vida de sus poblaciones, convertidos en vitrinas o experiencias visibles del desarrollo alternativo. Para evitar o disminuir el "efecto globo", se debe hacer participar a autoridades locales y líderes sociales de todos los valles cocaleros en las experiencias exitosas, manteniendo por igual en todos los valles las líneas de incautación-interdicción y desarrollo alternativo.

En consonancia, se requiere implementar y operar un programa de fortalecimiento de la democracia municipal, con líneas de soporte a los municipios de las zonas cocaleras, trabajando con sus autoridades la gestión del desarrollo de sus localidades. Las líneas de trabajo sobre fortalecimiento institucional, desarrollo productivo, desarrollo social y coordinación interinstitucional por cuencas, son claves para tener éxito. Se trata de promover la instalación de Mancomunidades o Coordinadoras Municipales por cuencas, y de revitalizar los ejercicios de planificación concertada del desarrollo local en todas las cuencas cocaleras, en que se junten todos los actores locales a discutir sus visiones de mediano y largo plazo y las estrategias y acciones para llegar a ellas; promover que se formulen o actualicen los Planes Concertados de Desarrollo de las cuencas cocaleras priorizadas, e instalar oficinas de apoyo o puntos focales de asesoría institucional en los municipios claves de las seis cuencas.

El planteamiento, además, es que esta política pública nacional motive la formulación de uno o varios programas estratégicos del presupuesto por resultados, esto es, que se estructuren programas con base en metas, plazos, indicadores para monitoreo y evaluación y líneas de actividades centrales. Actualmente, la lógica de la política y planificación del tema no tiene una visión objetivo con plazos establecidos, y se enmarca aún en la lógica de productos y actividades. Falta cuantificar el esfuerzo necesario para la erradicación y el desarrollo alternativo, no solo por zonas cocaleras sino nacionalmente; tener un horizonte temporal para arri-

bar a la visión objetivo, nacionalmente y en estos valles; así como una estimación de los recursos para hacer inviable al narcotráfico su reproducción en el país.

La visión objetivo debiera ser, al 2021, la de un “país de presencia marginal del narcotráfico”, expresado en indicadores de hectáreas sembradas, producción cosechada, productos procesados, incautaciones, interdicción y beneficiarios del desarrollo alternativo, entre otros aspectos. Ello supone evaluar la política actual y formular el Plan 2011-2016 como primera fase de un planeamiento estratégico hacia el 2021, en la cual se debe restablecer el control de la situación y conseguir una reducción sustantiva de la presencia del tráfico ilícito de drogas en el país.

Ello supone, para el nuevo gobierno que se instale el 2011, una primera fase de muy corto plazo, preparatoria del trabajo del primer año, que deberá ser de reagrupamiento de actores, evaluación de la política pública vigente y sus resultados, reformulación de la política pública y planeamiento estratégico. Todo esto sin detener la operación de la política 2007-2011 ya definida. Es de suma importancia reinstalar y vigorizar los mecanismos de coordinación interinstitucional de las entidades involucradas y establecer un organigrama estructural y funcional de trabajo interinstitucional, con los objetivos y metas anuales, los roles de las instituciones en la división del trabajo y su programación, asumiendo las grandes líneas de trabajo, para relanzar una nueva política pública en este campo.

# 1. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

Las tendencias indican que el Perú podría convertirse en el corto plazo en el primer productor de hoja de coca en la región andina, y es ya un procesador eficiente de cocaína y uno de los países que tiene menos incautaciones de insumos químicos, **una fórmula lesiva para la democracia, la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad del país.**

Todos los entendidos concuerdan en que se ha ingresado a un nuevo período en el desarrollo del narcotráfico, de mayor presencia en el país, pues antes este era un problema marginal, más conectado hacia afuera que hacia adentro, y se ha convertido en un problema hacia afuera y hacia adentro, esto es, un problema crecientemente de salud pública, de seguridad ciudadana, y paulatinamente de seguridad nacional, por su asociación al terrorismo. Ha habido cambios no solo en la cantidad sino en la calidad del problema.

Esto se expresa en la constante presión del narcotráfico y el crimen organizado sobre las instituciones peruanas y la sociedad civil. La dinámica organizacional del narcotráfico se ha transformado, variando tanto sus alianzas internas y externas como sus modalidades de funcionamiento; y experimentando, además, nuevos métodos de producción y entrega de drogas, aplicando mayor violencia en su modo de operación (UNODC 2008a). El Perú se encuentra en una fase en la que las prácticas violentas que caracterizan a los cárteles mexicanos o colombianos vienen siendo importadas y se encuentran en fase de expansión. Ya no son hechos aislados los asesinatos a testigos de juicios por narcotráfico o ajustes de cuentas, atribuidos a sicarios que operan financiados por intereses afines al crimen organizado.

De otro lado, la enorme capacidad de infección del narcotráfico sobre nuestra débil institucionalidad hace que este nuevo desarrollo del narcotráfico no se pueda analizar **solo a partir de las cifras de hectáreas de coca o la cocaína procesada, indicadores importantes de todos modos**, sino por las nuevas características de la vida social, cultural y política que vienen emergiendo como nuevas amenazas para la sociedad peruana.

Ante esta difusión de los patrones propios del tráfico ilícito de drogas y su mayor "competitividad", la sociedad nacional requiere en verdad un viraje en su política ante el tema, un cambio de rumbo. Si no hay más resultados, y sostenibles, hay que retroceder a reexaminar los enfoques, políticas, programas, recursos y gestión, que vienen produciendo más ruido y notas de prensa que avances concretos. En realidad, si el Perú desea terminar de transitar de ser un país pobre, conflictivo y poco gobernable, a uno más desarrollado, equitativo e institucionalizado, deberá afrontar cara a cara este problema y pasar a hacer una inversión importante, para quebrar los márgenes de ganancia del narcotráfico y promover su salida del país. No se puede transitar a ser un país parte de la mesocracia mundial y tener una presencia así de creciente del narcotráfico. O lo uno o lo otro. La nueva política debe tender a **eleva los costos de producción y transacción del delito** hasta hacerlo inviable económicamente, por arriba, a los acopiadores y transportistas globales y, por abajo, a los productores y procesadores. Y, de otro lado, promover la agricultura legal y el desarrollo local pacífico de las cuencas cocaleras. En suma, debe restarle viabilidad al delito y otorgarle viabilidad al desarrollo. Pero, a la vez, dentro de un enfoque integral, no solo cabe señalar qué hacer en cada uno de los "eslabones de la cadena" (cultivo, producción, tráfico y consumo de drogas), sino afrontar los amarres del tema con los aspectos ambientales, jurídico-institucionales, socio-culturales, diferenciaciones territoriales, de relaciones internacionales y de seguridad humana, que hacen del tráfico ilícito de drogas un lastre incompatible con un proyecto de desarrollo. Es necesario actuar antes de que sea demasiado tarde.

## 1.1 Indicadores de una actividad en expansión

No existe información precisa acerca del real impacto del narcotráfico en la economía doméstica. Sin embargo, diversos autores sostienen que dicha economía ilícita en el Perú llega a emplear a 500.000 personas, **generando grandes entradas de divisas y eslabonamientos**

alrededor de su producción, y que representa al menos entre 4 y 5% del PBI (Felbab-Brown 2010).

Dado que ahora la producción de la cocaína se realiza en las mismas cuencas cocaleras y no fuera del país, los intereses de las firmas narcotraficantes, de los remanentes terroristas y de los agricultores cocaleros, confluyen en la mantención de los valles cocaleros como “zonas territoriales de excepción” con incrustaciones múltiples sobre el resto del país. Desde esa suerte de islas, operan sobre el conjunto.

Los indicadores muestran que el problema del narcotráfico esta reemergiendo en el Perú. Tuvo un descenso importante entre los años 1993 y 1996, atribuido al corte, por parte del Estado peruano, del “puente aéreo” utilizado por los narcotraficantes; al traslado de la producción de la hoja de coca de la zona a Colombia; a la crisis de sobreproducción de cocaína por la dramática disminución de su consumo en Estados Unidos entre 1988 y 1993 (de 5,8 millones a 1,6 millones de consumidores); a la caída del precio de la hoja de coca; y al debilitamiento de la protección brindada por Sendero Luminoso.

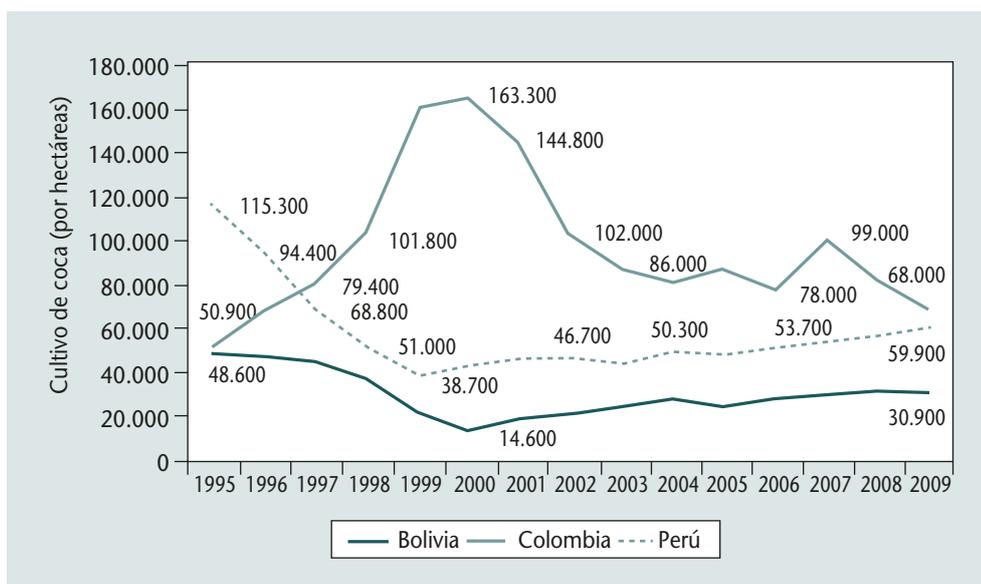
Pero desde su punto más bajo en 1999 (38.700 ha), ha empezado de nuevo a crecer, llegando el 2008 a 56.100 ha y el 2009 a 59.900 ha (UNODC 2010a). En

el primer quinquenio de la década de 1990, el Perú tuvo siempre más de 110.000 hectáreas de coca. Ya se había conseguido un triunfo y se ha vuelto a retroceder, si bien, como es público, en la década de 1990 el tráfico ilícito de drogas estuvo conectado con altos niveles del Estado.

La encuesta de INEI/Devida del 2003 determinó que en el Perú había no menos de 3,7 millones de personas que eran consumidores regulares de hoja de coca en diversas formas; esto es, no toda la producción se destina al tráfico ilícito. Devida calcula, sin embargo, que menos de 8% de la hoja es utilizada para fines lícitos y, por tanto, que el destino mayoritario de la producción de coca es hacia el narcotráfico. La producción potencial de hoja de coca secada al sol fue de 122.300 TM el año 2008, 4,7% más que el año anterior; y la del 2009 fue de 128.000 TM, un crecimiento de 5% con respecto al 2008. Sea cual fuere la metodología que mida su producción, el hecho concreto es que esta variable está mostrando un crecimiento sostenido.

Visto el problema del narcotráfico desde una perspectiva andina, esto es, sumando las producciones de coca de Bolivia, Ecuador y Perú, se ha avanzado en disminuir el número de hectáreas de coca entre 1990 y el 2008, pero, visto desde una perspectiva peruana, en la última década el problema se incrementó.

**GRÁFICO 1**  
Cultivos de coca en la región andina, 1995-2009



Fuente: UNODC. World Drug Report 2010.

## CUADRO 1

### Estimación de la incautación de insumos químicos, 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Incautación en TM	507,7	397,2	303,1	581,6	203,6	820,06
Desvío IQ en TM	1.243,54	20.794,91	32.919,84	31.616,09	34.256,19	34.693,93
% Incautación	3,56%	1,91%	0,92%	1,84%	0,59%	2,36%

Fuente: García y Antezana (2009).

El denominado “efecto globo”, por el cual el narcotráfico se traslada con agilidad de un espacio a otro cuando tiene dificultades, se da no solo entre los países andinos –la producción de Colombia subió cuando la del Perú disminuyó–, sino en el interior del Perú, entre los valles cocaleros. Además del “efecto globo”, los especialistas hablan de otros dos fenómenos propios de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas: el “efecto mercurio” (dispersión de cultivos en microcuencas) y el “efecto membrana” (fronterización de cultivos y actividades de TID). Musso, Soberón y Cabieses introdujeron estos efectos en el debate de los años 1995 al 2000 (Cabieses *et al.* 2005).

En síntesis, este problema solo se puede resolver a escala. La erradicación y desarrollo alternativo han tenido ya un éxito relativo en la Región San Martín, con el “modelo San Martín”, pero no se puede erradicar la coca solo por valles, pues cuando se triunfa en una cuenca, reaparece en otras nuevas o surgen más hectáreas en las viejas cuencas: actualmente han comenzado a emerger nuevas zonas de siembra o resiembra en las zonas alejadas de La Libertad, Cajamarca, en el Putumayo e Inambari.

Respecto a la **producción potencial de clorhidrato de cocaína**, esta, según factores de conversión internacional, creció el 2008 a 302 TM, que representaba 36% de la producción mundial de cocaína ilícita. No hay que descartar la constante innovación y modernización tecnológica en el procesamiento de la cocaína utilizando técnicas nuevas, como el horno microondas para secar la hoja; trituradoras de césped y licuadoras para molerla; el reciclaje de insumos químicos para evitar su detección en los afluentes; y la diversificación de insumos químicos. Todo el incremento en la producción de clorhidrato se ha dado pese a las hectáreas erradicadas (10.143 el 2008), la cantidad

de insumos químicos destruidos (498.057 kg el 2009) y las incauciones de droga ilícita (22,767 TM el 2009, aunque menos que las 30,486 TM del 2008) (UNODC 2010a).

De otro lado, en referencia al desvío de insumos químicos, sostiene un informe reciente del Departamento de Estado de los Estados Unidos que el **Perú es el mayor importador de precursores químicos utilizados en la producción de cocaína**, como la acetona y el permanganato de potasio. Muchas toneladas de estos productos químicos se desvían de los canales legales a los laboratorios clandestinos de producción de cocaína, con una mayor concentración en los valles cocaleros. Además, se pone énfasis en que el Perú también produce algunos precursores químicos como el ácido sulfúrico y óxido de calcio, que pueden ser utilizados para procesamiento de coca base en cocaína (United States Department of State 2010a).

La información y estimaciones sobre el **desvío de insumos químicos para el narcotráfico** revelan que anualmente más de 34,6 miles de TM de sustancias químicas van desde el mercado formal al narcotráfico para la elaboración de drogas ilícitas. Se sabe que la mayor parte no proviene del contrabando sino de la importación legal.

Las incauciones de insumos químicos aumentaron de forma importante del año 2006 (203 TM) al 2007 (863 TM), pero volvieron a caer los años 2008 (474 TM) y 2009 (498 TM). Sin embargo, más allá de estas variaciones, la estimación del porcentaje que representan los insumos incautados respecto a los insumos desviados para el narcotráfico indican que este es ínfimo: 3,56% el 2002, 1,91% el 2003, 0,92% el 2004, 1,84% el 2005, 0,59% el 2006 y 2,36% el 2007 (García y Antezana 2009).

**CUADRO 2****Principales insumos químicos incautados en el Perú, 2006-2009 (kg)**

Ítem incautado	2006	2007	2008	2009	Variación en %
Ácido clorhídrico	24.302	33.412	75.924	72.629	-4,3%
Ácido sulfúrico	6.308	33.107	29.631	77.229	160,6%
Amoniaco	2.012	6.561	7.287	4.955	-32,0%
Acetona	8.443	84.549	29.863	18.580	-37,8%
Querosene	126.470	107.663	234.311	248.967	6,3%
<b>Total</b>	<b>167.535</b>	<b>265.292</b>	<b>377.016</b>	<b>422.360</b>	

Fuente: UNODC, sobre la base de informes de la Dirandro.

**CUADRO 3****Perú: Estadística sobre la coca, 1990-2008**

	Hectáreas sembradas*	Erradicación programada de cultivo de coca (ha)**	Autoerradicación de cultivo de coca** (ha)	Insumos químicos destruidos (TM)***	Pasta básica de cocaína decomisada (kg)***	Clorhidrato de cocaína decomisado (kg)***	Marihuana decomisada (kg)***
1990	121.300	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2000	43.400	n.d.	n.d.	177,674	9.011	2.837	1.633
2001	46.200	6.436	n.d.	86,184	6.274	2.915	2.601
2002	46.700	7.133	1.005	510,502	10.439	4.129	2.823
2003	44.200	7.454	4.291	397,770	4.366	3.574	1.980
2004	50.300	7.605	2.733	303,206	6.366	7.304	1.530
2005	48.200	8.958	3.266	584,968	4.583	11.763	1.159
2006	51.400	10.136	2.550	203,026	5.116	14.667	1.209
2007	53.700	11.056	1.016	863,264	6.261	8.119	1.161
2008	56.100	10.143	Desactivado	474,556	11.375	16.836	2.275
2009	59.900	10.025	Desactivado	498,057	9.914	10.744	2.109

Fuentes: \* Sistema Nacional de Monitoreo apoyado por ONUDD – elaboración: OPD – Devida. \*\* Corah. \*\*\* Dirandro.

La estadística reciente de los principales insumos químicos incautados muestran un ascenso importante de las incautaciones de ácido sulfúrico, de 29,6 TM el 2008 a 77,22 TM el 2009, pero hubo una disminución en las incautaciones de los otros cuatro insumos centrales, y en el cuadro de conjunto, los niveles de incautación siguen siendo reducidos, por lo que es urgente fortalecer los esfuerzos de interdicción para obtener un mayor impacto.

En la página anterior, se muestra un cuadro con la evolución de una serie de indicadores claves en el campo de la producción, erradicación y decomisos de coca.

**En referencia al lavado de activos**, el Estado ha desarrollado acciones buscando contar con instrumentos institucionales y legales, entre ellas, la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera, entidad adscrita a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en el año 2002, además de la promulgación de diversos dispositivos tributarios que ayudan al control de transferencias bancarias. A pesar de esto, como sostiene la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007-2011, “los esfuerzos realizados no permiten todavía dimensionar el daño que el tráfico ilícito de drogas ocasiona a nuestra economía y que estaría comprometiendo a más actividades económicas. Lo señalado

#### CUADRO 4

Monto involucrado en los informes de inteligencia financiera remitidos al Ministerio Público en el 2010

Posible delito vinculado	Nº de IIF		Total millones US\$	
	2010 Abril	2010 Diciembre	2010 Abril	2010 Diciembre
Tráfico Ilícito de drogas	160	185	2.778	3.628
Estafa / fraude	17	20	132	141
Defraudación tributaria	39	39	128	128
Corrupción de funcionarios	58	63	101	103
Tráfico ilícito de armas	18	18	87	87
Delitos contra los derechos intelectuales	3	3	57	57
Defraudación de rentas de aduanas / contrabando	12	13	39	46
Secuestro	3	3	17	17
Terrorismo	14	15	6	6
Tráfico de migrantes	6	6	1	1
Trata de personas	--	2		1
Otros	84	99	135	247
<b>Total</b>	<b>414</b>	<b>466</b>	<b>3.684</b>	<b>4.462</b>

Fuente: Proyecto Fortalecimiento Institucional en la Prevención de Conflictos en Zonas de Producción Cocalera (PERK06), de ONUDC, sobre la base de SBS, Unidad de Inteligencia Financiera, 2010.

resalta la necesidad de contar con un efectivo y eficaz Sistema de Prevención de Lavado de Activos, el cual involucre a los sujetos obligados y las diversas instituciones públicas involucradas”.

La Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF) ha enviado al Ministerio Público, a diciembre del 2010, 185 informes de inteligencia financiera (IIF) que involucran un probable importe de 3.628 millones de dólares por operaciones sospechosas provenientes del tráfico ilícito de drogas.

Sin embargo, es probable que estas cifras sean conservadoras, por las características de la economía peruana, en la que, como señala Francisco Durand (2007), hay tres economías que funcionan en paralelo, interconectadas y a la vez separadas: la formal, la informal y la delictiva.

Por otro lado, el **dinamismo del mercado de la cocaína a nivel mundial continúa ejerciendo su influencia desestabilizadora en nuestro país**. La rentabilidad económica del negocio ilícito es muy grande. Así, mientras el precio promedio en zona de producción en el Perú es de **US\$ 851**, la cocaína

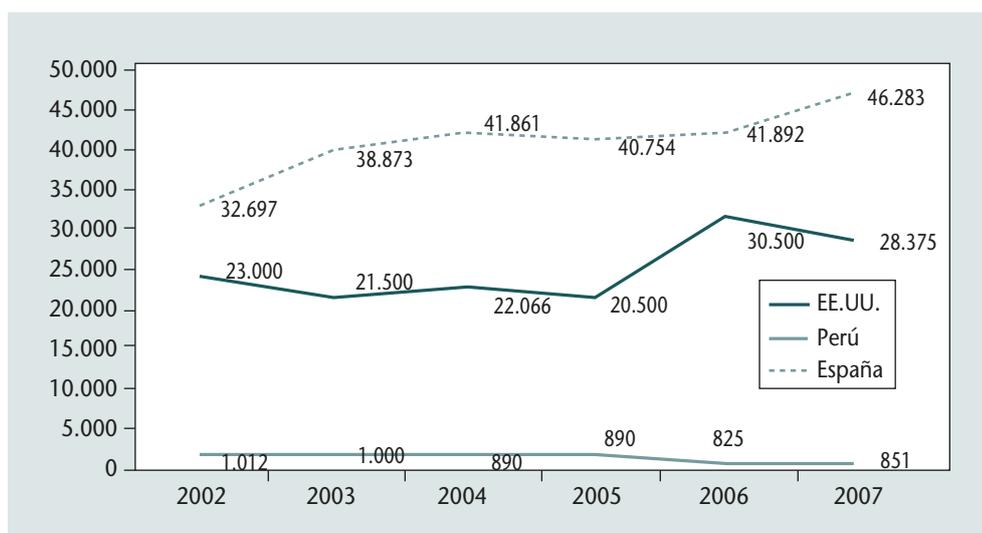
es comercializada en Estados Unidos y España a un precio muy superior, 30 y 50 veces más, respectivamente.

Sin embargo, como sostiene el *Informe mundial sobre las drogas 2010*, en los últimos años se ha reducido notablemente el consumo de la cocaína en los Estados Unidos. “El valor al por menor del mercado de la cocaína en los Estados Unidos se ha reducido unas dos terceras partes aproximadamente desde el decenio de 1990, y una de las razones de la violencia relacionada con las drogas en México reside en que los cárteles se disputan un mercado que se contrae”.

En cierta medida, el problema se ha trasladado a la otra orilla del Atlántico: en el último decenio se duplicó en Europa el número de consumidores adictos de cocaína, de 2 millones en 1998 a 4,1 millones en el 2008. En el 2008, el valor del mercado europeo (34.000 millones de dólares) casi alcanzaba el valor del mercado en América del Norte (37.000 millones de dólares). **La modificación de la demanda ha provocado una modificación de las rutas del tráfico**, habiendo aumentado de cantidad de cocaína que llega a Europa procedente de los países andinos y que

## GRÁFICO 2

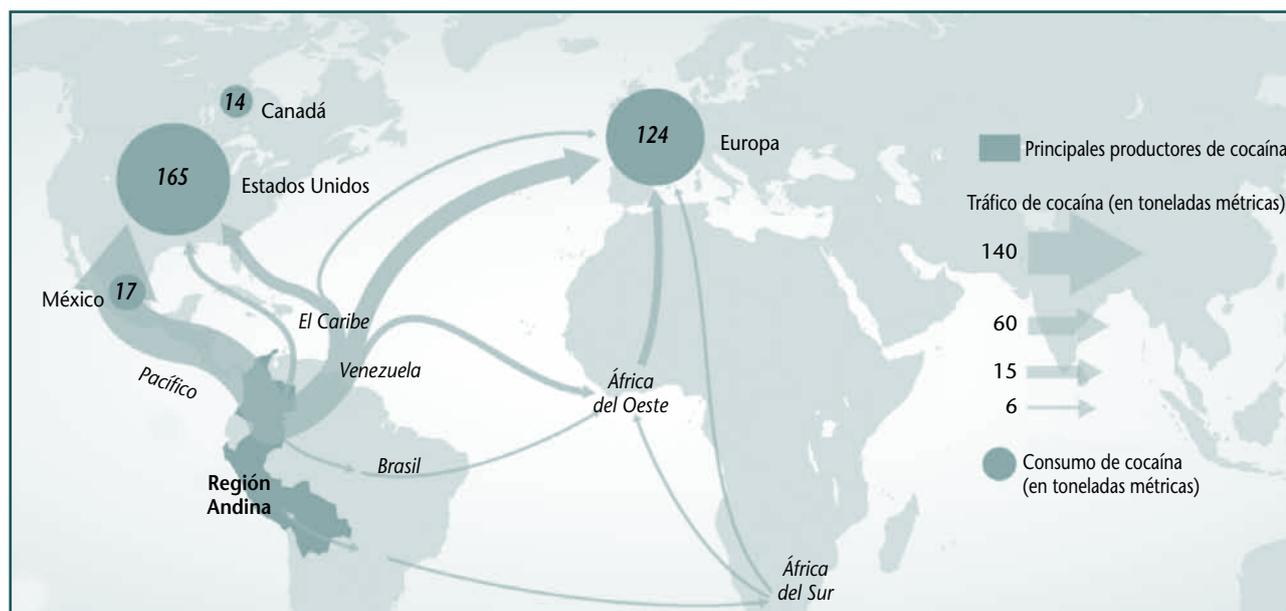
Precio promedio de cocaína en Perú (en zona de producción), en Estados Unidos y en España, 2002-2007 (US\$/kg)



Fuente: UNODC (2008a: 10).

### GRÁFICO 3

#### Principales flujos mundiales de cocaína (2008)



Fuente: UNODC (2010b: 70).

### CUADRO 5

#### Casos de asesinatos y robos relacionados con el narcotráfico que ejemplifican la vulnerabilidad de la institucionalidad estatal, 2006-2010

Fecha	Caso	Móvil
Julio 2006	Asesinato del juez Hernán Saturno Vergara de la Primera Sala Penal	<b>Narcotráfico:</b> el juez negó la libertad a 25 integrantes del Cartel de Tijuana, capturados en Chimbote en el 2002 con 1,7 toneladas de cocaína.
Diciembre 2006	Asesinato del vocal de Chimbote Enrique Esteban Salazar Guzmán	<b>No esclarecido:</b> el principal móvil sería el accionar del vocal en contra de algunas empresas pesqueras de la región.
Junio 2007	Asesinato del fiscal de Tocache, Arturo Campos Vicente	<b>Narcotráfico:</b> asesinado mientras se desarrollaba el operativo policial en la zona de Shapaja, en la localidad de Ramal de Cashiyacu, a 15 kilómetros de Tocache.
Diciembre 2007	Asesinato de agente de seguridad del fiscal anticorrupción Mateo Castañeda	<b>No esclarecido:</b> el fiscal investiga casos de terrorismo, narcotráfico y corrupción. El agente se encontraba de servicio en el momento del asesinato.
Julio 2008	Asesinato de sicario (José Mori "Shevaco") que iba a matar a jueza de Iquitos.	<b>Narcotráfico:</b> fue asesinado por un ajuste de cuentas. El delincuente habría sido contratado por Fernando Zevallos para asesinar a la jueza del Tercer Juzgado Penal de Maynas, María Rosario Hernández.
Enero 2010	Asesinato del director del Penal Castro Castro, Segundo Manuel Vásquez.	<b>No esclarecido:</b> se sostiene que el asesinato de Vásquez fue en respuesta a su intención de imponer el orden en el penal donde se encuentran rankeados narcotraficantes y delincuentes.
Julio 2010	Robo de avioneta del aeródromo de Nasca	<b>Narcotráfico:</b> el secuestro y robo de la avioneta nueva marca Cessna es atribuido a narcotraficantes brasileños encargados de acopiar toda la droga que sale del Perú hacia Bolivia y Brasil.
Agosto 2010	Asesinato de fiscal provincial de Huancavelica, Néstor Fernández Ramírez	<b>Narcotráfico:</b> asesinado por sicarios, El fiscal laboraba en la Fiscalía Provincial Mixta de Acobamba y veía temas referidos al lavado de activos y el crimen organizado.

Fuentes: *La República* y *El Comercio*, varios números.  
Elaboración: propia.

transita por África occidental. Esta situación provoca una inestabilidad regional.

Es claro que la existencia de zonas con muy débil presencia del Estado y poblaciones en exclusión atrae a la delincuencia internacional, al tiempo que esta acentúa la inestabilidad. La opulencia, la violencia y el poder del tráfico de la droga socavan la seguridad y la democracia, e incluso la soberanía de los países. La cifra de muertos por acciones del narcotráfico el 2010 se calcula en 108 personas, de las cuales 88 fueron ajustes de cuentas (Antezana 2011: 10-3). Más allá de los números, basta revisar algunos casos de asesinatos de jueces, fiscales y directores de penales, sucedidos en los últimos cuatro años, para tener una idea del impacto del tráfico ilícito de drogas sobre nuestra institucionalidad.

## 1.2 Narcotráfico y Estado: de la criminalidad a la seguridad nacional

El narcotráfico implica una cadena nacional de producción, procesamiento y distribución, con diversos impactos sobre el consumo interno, y una cadena de distribución internacional, a cargo del tráfico internacional. En respuesta, los Estados han venido formulando e implementando un abanico de políticas y programas sobre cada uno de los eslabones de esta cadena.

Como argumentan diversos expertos, estos eslabones particulares inciden de manera diferente sobre la seguridad de cada país. Lo que en un Estado en particular puede representar una amenaza a la seguridad

**GRÁFICO 4**  
Fenómeno multidimensional del narcotráfico



Fuente: Chabat (1994).  
Elaboración: propia.

**CUADRO 6**  
Vínculos entre el narcotráfico y la seguridad nacional

<b>Narcotráfico</b>	⇒	Consumo de drogas - crimen	⇒	<b>Seguridad nacional</b>
		Militarización de la guerra contra las drogas - Intervención		
		Asociación con movimientos guerrilleros		
		Corrupción - debilitamiento de instituciones		

Elaboración: propia, sobre la base de diversas fuentes.

nacional, en otro puede ser un problema menos serio. La amenaza del narcotráfico para Estados Unidos proviene sobre todo del consumo interno de drogas y sus impactos colaterales (crimen y violencia). Pero en Perú o Colombia, esta amenaza viene más por su impacto en la gobernabilidad, por incentivar la violencia de grupos armados y la cultura de la transgresión e ilegalidad (Chabat 1994).

Así, en los países productores de coca existe una relación más directa entre narcotráfico y erosión de la gobernabilidad democrática. Dado que se trata de países en proceso de construcción de sus economías, sociedades y Estados, el impacto del narcotráfico retrotrae estos procesos originando tendencias alimentadoras de inestabilidad. El tráfico ilícito de drogas impacta negativamente sobre la institucionalidad y la vida social.

Estos vínculos del narcotráfico se desarrollan a través de tres modalidades de relación con el Estado (Chabat 2005). La primera es **la confrontación**. Esta relación se da cuando el narcotráfico crece demasiado y busca un nuevo equilibrio en su relación con el Estado. En algunos casos, puede desafiar al Estado. Sin embargo, la confrontación no es la forma de relación más funcional para el negocio del tráfico ilícito de drogas. Es más bien el síntoma de que se están reacomodando las cosas entre el narcotráfico y el Estado. Cuando la confrontación desaparece es porque los grupos del narcotráfico no amenazan al Estado, o porque el Estado se ha corrompido lo suficiente para dejar de combatirlos, o por las debilidades propias de un gobierno.

Así, la segunda forma en que se relaciona el narcotráfico con el Estado es **la corrupción**. Esta es una relación compleja pues no se trata de la corrupción tradicional, entre sociedad y Estado, sino de una también intra-Estado. El narcotraficante paga para no ser detenido, para no ser condenado, para salir de prisión. Se paga también para obtener información clasificada acerca de los operativos, se paga para tener candidatos propios en gobiernos locales u otros.

La tercera modalidad de relación entre el narcotráfico y el Estado es la de **la coexistencia pacífica** entre ambos. El Estado no combate el narcotráfico porque no puede o porque no le conviene.

En el Perú, un país con institucionalidad débil, la línea que separa la falta de capacidad de la falta de voluntad en el combate al narcotráfico es muy difusa, y es difícil saber cuándo **una política de no confrontación es producto de una decisión deliberada del Estado motivada por la corrupción o resultado de la incapacidad de este para enfrentar el fenómeno criminal.**

### 1.3 De la “sociedad desviada” al “Estado paralelo”<sup>1</sup>

Hay tres tipos de sociedades o zonas en una sociedad, miradas las cosas desde un ángulo normativo: (a) las “sociedades normales”, (b) las “sociedades desviadas” y (c) las “sociedades del delito”. La sociedad normal y la sociedad del delito están en los extremos, pero en medio están las diferentes gradaciones de sociedades desviadas.

**El Perú es una sociedad con fuertes rasgos de sociedad desviada.** La diferencia entre una sociedad desviada y una sociedad del delito es de gradación. Los valles cocaleros en donde impera la trasgresión de la ley, en particular el VRAE, ejemplifican las sociedades del delito.

Este tema de la sociedad desviada requiere de una explicación, que no es el caso hacer aquí. Baste decir que atañe a sociedades no constituidas plenamente, con contratos sociales precarios o débiles. La normalidad la establece cada sociedad y puede ser de izquierda, centro o derecha. De lo que estamos tratando con las sociedades modeladas por el narcotráfico es de **una cuestión transversal a cualquier tipo de sociedad**, porque en las sociedades desviadas la fuerte presencia de lo ilegal las puede marcar hasta constituirse en su naturaleza central; no logran ser ni de mercado, ni socialdemócratas ni altermundistas propiamente, porque devienen más bien en proyectos nacionales

1/ Arroyo (2011).

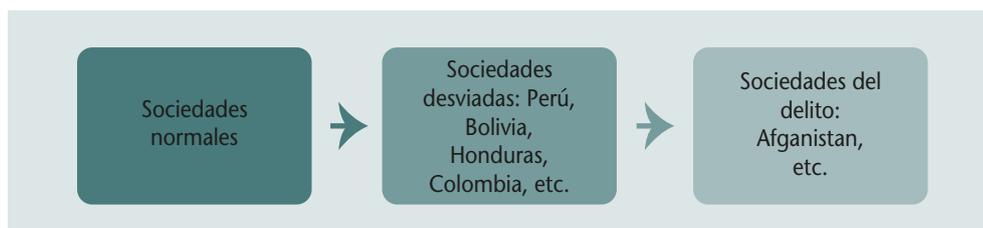
inconclusos o dualizados, sociedades atravesadas por elementos del capitalismo mercantilista, clasismo corporativo y/o rentismo burocrático.

La sociedad del delito es el desarrollo superior en la transgresión respecto de la sociedad desviada o sociedad corrupta. El Perú tiene fuertes rasgos de una sociedad desviada porque hay **acciones ilegales que son normales**, como la piratería de libros, música y películas; la transgresión abierta de buena parte de las reglas; la corrupción; el contrabando; la definición de las cosas por la fuerza; el patrimonialismo como sentido común, esto es, el manejo de lo público como si fuera lo privado. Este estatus lo coloca muy por debajo en el *ranking* regional del indicador de Estado de Derecho (Rule of Law) construido por el Banco

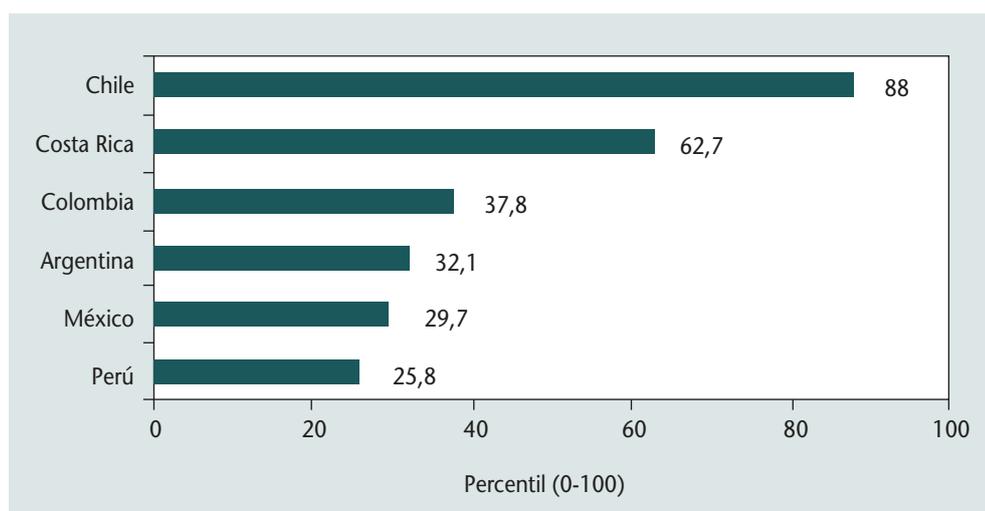
Mundial (Kaufmann *et al.* 2009), por medio del cual se mide el grado en que en los países se cumplen las leyes y se acatan las normas de la sociedad, indicador que incluye la calidad de la ejecución de contratos, el respeto de los derechos, el acatamiento a la policía y los tribunales, así como la probabilidad del crimen y violencia.

La sociedad peruana, como todas, siempre ha tenido una franja poblacional delictiva, cuya reproducción social se ha venido basando en la ruptura de lo conve-nido legalmente. Esa franja poblacional en toda socie-dad normal es enteramente minoritaria y es estigmati-zada por la mayoría por escoger el camino del éxito a partir de la transgresión de las normas (Sánchez León 1993).

**GRÁFICO 5**  
Tipos de sociedades vistas desde un ángulo normativo



**GRÁFICO 6**  
Índice de Estado de Derecho 2008



Fuente: Banco Mundial, 2009. Muestra aleatoria de países.  
Elaboración: propia.

**La sociedad del delito es el anverso de la “sociedad normal”, en que los comportamientos antisociales se dan en los márgenes:** violadores, delincuentes, corruptos, en general una franja de gente que acepta la transgresión ocasional o regular de las formas correctas socialmente definidas. La sociedad del delito no cambia las formas de la sociedad normal, pero convive con ellas, mantiene un doble lenguaje y las utiliza según su conveniencia. Funciona como una logia de muchos círculos concéntricos, anillos de confianza, con una alta suspicacia y una discreción a voces. Toda la comunicación está afectada por esta presencia fuerte del mundo “detrás de escena”, que diferencia lo que se dice en público de lo que se admite en privado.

En las sociedades normales el delito es considerado **un método vetado de ascenso social**. Para su control, la sociedad adopta formas de corrección y constituye para los casos mayores el sistema de justicia, la policía, los penales. La sociedad tiene reglas sociales que diferencian lo permitido de lo prohibido, y existen sanciones para los infractores, según la gravedad de la infracción. Esta institucionalidad se convierte en abiertamente ineficaz en las zonas o sociedades del delito.

Por eso, el estructural funcionalismo habla de la ruptura de los patrones sociales como disfuncionalidades, esto es, comportamientos desviados respecto a los patrones de conducta normales, que obligaban a la sociedad a tener mecanismos de persuasión y control.

En opinión de muchos especialistas, lo que ha sucedido en el Perú y en América Latina es que **ha aparecido un nivel de permisividad** ante la franja gris y se constata cierta imposibilidad de detención legal de lo ilegal (BID 1996). De un lado, se ha especializado el delito mayor, pero, del otro, se ha generalizado el delito menor y relativizado la frontera entre el deber

ser y lo real. Desde el punto de vista jurídico, el borde entre lo legal y lo ilegal es preciso, pero desde el funcionamiento real de la sociedad, no. Llamamos “informalidad” a esta conducta gris: según el Banco Mundial, la economía peruana es la quinta más informal del mundo después de las de Georgia, Bolivia, Panamá y Azerbaiyán, en ese orden (Banco Mundial 2004).

En versión de algunos especialistas, una **sociedad desviada** puede propiciar la formación de un “**Estado paralelo**”, delineado a partir de la incidencia de formas de política criminalizada. Sostiene Briscoe (2008) que la esencia de este tipo de Estado es su combinación de autoridad política formal (incluyendo el Estado de derecho) con una estructura de poder informal que ha surgido de las entrañas del Estado, que está orgánicamente ligada a este, y que sirve a sus propios intereses sectoriales o institucionales en combinación con redes del crimen organizado o grupos armados.

Estos intereses no son excluyentes del Estado, ya que no buscan liberar la presencia territorial del Estado. Ni tampoco son simbióticos, ya que los líderes del Estado en cuestión pueden oponerse a las actividades criminales y terroristas. Pero, **a diferencia de la corrupción oportunista u ocupacional, estas actividades se conjugan de forma sistemática y esencial para deformar los incentivos existentes en toda sociedad y limitar la gobernanza** (Briscoe 2008).

Se puede encontrar las condiciones propicias para la creación y consolidación de “Estados paralelos” en países que históricamente han tenido Estados débiles, marcados por la existencia de una institución fuerte (usualmente los militares) y en los que la globalización ha aumentado el abanico de oportunidades comerciales lícitas e ilícitas.

## 2. CUADRO COMPARATIVO DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

En este último quinquenio 2006-2011, ha habido alguna preocupación por el tema del narcotráfico por parte del Estado y de las agencias de cooperación, algo expresado en el incremento del número de proyectos de inversión del Estado en el VRAE y algunas zonas cocaleras, en la estructuración de la Comisión VRAE y el trabajo de Devida, así como en la implementación –exitosa en el Alto Huallaga– de proyectos de desarrollo alternativo. Pero la situación general no se ha modificado aún nacionalmente. Se puede decir que aún faltan mayores resultados para incidir de forma decisiva en revertir las tendencias mencionadas al inicio.

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) ha formulado la **Estrategia Nacional contra el Consumo, Producción y Tráfico Ilícito de Drogas 2007-2011**, que comprende varios ejes: la prevención y rehabilitación, la erradicación e interdicción, y el desarrollo alternativo, que a su vez son sus programas de trabajo. Además, se viene implementando el Plan de Impacto Rápido de Lucha contra las Drogas (PIR).

Dicha formulación trata de armonizar diversas visiones vigentes en la lucha contra las drogas. Mostramos a continuación las de la ONU, los Estados Unidos y la Unión Europea, con puntos fuertes afines y algunos énfasis particulares.

### CUADRO 7

#### Visiones acerca de la lucha contra las drogas

ONU	Estados Unidos	Unión Europea
<p>La Asamblea General, celebrada en Viena (junio de 1998), reconoce que, en la lucha contra cultivos ilícitos, existen causas estructurales ligadas a la pobreza, al aislamiento y la marginalidad.</p> <p>Se adopta el concepto del desarrollo, definido así: “El proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan sustancias narcóticas y psicotrópicas, a través de medidas de desarrollo rural específicamente diseñadas para ello, en el contexto de crecimiento económico nacional sostenido y esfuerzos de desarrollo sostenible en países que realizan acciones en contra de las drogas, reconociendo las características socioculturales particulares de cada comunidad y grupo objetivo, dentro del marco de una solución global y permanente del problema de las drogas ilícitas”.</p>	<p>Estrategia de Control de Narcóticos del Departamento de Estado de Estados Unidos del 2003. Se mantiene un enfoque “del lado de la oferta” en el control de los narcóticos.</p> <p>Se supone que atacando los suministros exteriores, eliminando o reduciendo la producción de drogas ilícitas e interceptando los cargamentos ilegales, se reduce la disponibilidad de las drogas ilícitas en Estados Unidos.</p> <p>La escasez de la oferta del producto debería llevar a un alza en su precio y a un descenso en su calidad. El alto costo de dichas sustancias desmotiva a los consumidores nuevos y a los esporádicos, a la vez que motiva a los consumidores crónicos a buscar ayuda o a reducir su consumo.</p> <p>Actualmente se ha desplazado este énfasis en la oferta y se ha arribado a un “enfoque integral”, como explicamos.</p>	<p>La estrategia de la Unión Europea apela a un enfoque interdisciplinario e integrado del fenómeno de las drogas, que tenga en cuenta la demanda de droga y la reducción de su oferta como partes equivalentes de una estrategia bien equilibrada.</p> <p>Su plan de acción contra las drogas para los años 2005-2012 en este campo, responde a tres nociones mayores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En lo internacional, la incorporación de la política contra las drogas a la política global de cooperación.</li> <li>• Un tratamiento equilibrado (<i>balanced approach</i>) entre reducción de la demanda y combate a la oferta.</li> <li>• El principio de la “responsabilidad compartida” entre los países productores y los países consumidores.</li> </ul>

Fuente: Camacho (2006).

Elaboración: propia.

Es en armonía con estas distintas visiones que nuestro país ha suscrito diversos convenios y tratados internacionales referidos a la problemática en cuestión. Además, se ha concertado acuerdos a nivel bilateral con países con los que se comparte una preocupación específica. Conforme el fenómeno ha ido mutando y trascendiendo, se ha ido incorporando

instrumentos legales sobre el lavado de activos, el desvío de precursores químicos, la cooperación judicial en el marco internacional, la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo y la corrupción. En ese sentido, entre los principales convenios internacionales suscritos por el Perú, se encuentran los siguientes.

## CUADRO 8

### Jurisprudencia internacional aplicable al Perú en materia del combate a las drogas y el narcotráfico

Acuerdo	Descripción
Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes, 1961 (22 de julio de 1964), y el Protocolo de 1972 (12 de julio de 1977)	Incluye más de 118 estupefacientes. Prohíbe prácticas como la utilización del opio para fumar o para comer, la masticación de la hoja de coca y el hábito de fumar cannabis (marihuana). Permite un período de transición para que las partes superen las dificultades derivadas de la desaparición de estas costumbres.
Convención de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 (28 de enero de 1980)	Las drogas fiscalizadas se someten a diversos grados de vigilancia para el comercio, la fabricación, la distribución y el uso, que se ajustan al equilibrio entre su utilidad terapéutica y el riesgo de producción de dependencia y de problemas sociosanitarios derivados de su uso indebido.
Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, con dos reservas (12 de diciembre de 1991)	Se busca impedir el blanqueo de activos procedentes del tráfico ilícito de drogas (TID) y crear mecanismos concretos de cooperación internacional para asegurar el cumplimiento de las leyes, incluidas las entregas vigiladas y la remisión de actuaciones penales para el procesamiento. Contiene las disposiciones que regulan la extradición de los traficantes de drogas y la asistencia judicial recíproca.
Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas Cicad/OEA, 1986	Se creó Cicad, cuya misión principal es fortalecer las capacidades humanas e institucionales y canalizar los esfuerzos colectivos de sus Estados Miembros para reducir la producción, el tráfico y el uso y abuso de drogas en las Américas.
Decisiones 587, 505, 250, 549, 602 y 614, Comunidad Andina	<b>Decisión 587</b> , "Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina", se prioriza la lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos conexos; la <b>Decisión 505</b> , "Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos"; la <b>Decisión 250</b> , "Plan de Acción para la Sustitución y Desarrollo Alternativo en las Zonas Productoras de Coca de los Países Andinos"; la <b>Decisión 549</b> , se crea el Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA); la <b>Decisión 602</b> , "Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se Utilizan en la Fabricación Ilícita de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas"; y la <b>Decisión 614</b> , se desarrolla la "Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible".

Fuente: Devida (2010).  
Elaboración: propia.

Por otro lado, en materia de política comparada entre los países andinos productores de hoja de coca, encontramos un abanico de similitudes y divergencias que quizá expliquen los resultados que han venido obteniendo en su lucha contra las drogas y el narcotráfico.

En el caso de Colombia, su **Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: 1998-2002** tuvo como objetivo general **reducir progresiva y sistemáticamente las causas y manifestaciones del problema de las drogas en forma articulada a la política de paz**, en el marco de seis principios rectores: Integralidad, Consenso, Autonomía, Multilateralidad, Corresponsabilidad y Contenido social. Se destaca textualmente que: “La solución del problema de las drogas en Colombia es de carácter integral, con acciones en todos y cada uno de los eslabones de la cadena que conforman los circuitos de la oferta, de la demanda y de las activida-

des asociadas al problema; deben, además, ser realizadas por distintas instituciones, oficiales y privadas, con papeles claramente definidos”. Hoy Colombia está de retorno de una sociedad fuertemente desviada, lo que no quiere decir que su “normalidad” no tenga otros flancos, ya no tanto los del delito, sino los del desarrollo y calidad de vida. La caracterización de Francisco Thoumi, de Colombia como una sociedad sin remedio y de delincuentes, dejó de tener tanta vigencia (Thoumi 2002).

En Bolivia, en tanto, la **Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010** tiene como objetivo fundamental reducir el potencial de producción de cocaína **a través de medidas de control social, poniendo énfasis en las culturas tradicionales**, interdicción del narcotráfico y acciones de prevención. Se busca, además, **revalorizar**

## CUADRO 9

### Objetivos estratégicos en la lucha contra las drogas y el narcotráfico: los casos de Colombia, Bolivia y Perú

Países	Fuente	Objetivos estratégicos	Descripción
Colombia	Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: 1998-2002	Desarrollo alternativo	Reducir la participación de la población afectada por los cultivos ilícitos, como medio de subsistencia, y articularla en la construcción de alternativas sociales y económicas lícitas, generando condiciones favorables para el proceso de paz en Colombia.
		Reducción de la oferta de drogas	Combatir la producción, el tráfico y la distribución de estupefacientes, así como la infraestructura que sirve de soporte al negocio de las drogas ilícitas.
		Fortalecimiento jurídico e institucional	Fortalecer los instrumentos jurídicos y operativos de las instituciones del Estado para combatir las organizaciones del narcotráfico y las diversas manifestaciones del problema de la droga.
		Reducción de la demanda	Controlar el consumo de drogas ilícitas, la tendencia creciente del uso indebido de las lícitas y ofrecer alternativas de tratamiento, rehabilitación y reinserción social a farmacodependientes.
		Gestión ambiental	Fomentar la conservación ecológica y el desarrollo integral sostenible en regiones de cultivos ilícitos y alto riesgo de incidencia.
		Política internacional	Afianzar el papel de liderazgo que tiene Colombia en la esfera internacional para consolidar, a escala mundial y hemisférica, los principios de responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio, y fortalecer la cooperación en la materia.

Países	Fuente	Objetivos estratégicos	Descripción
Bolivia	Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010	Lucha contra el narcotráfico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Medidas de control e interdicción:</b> el nuevo enfoque necesita construir instrumentos que promuevan el involucramiento de la sociedad civil y la efectivización del control social en las operaciones especiales, que garanticen la aplicación de estrategias consensuadas en el marco de la responsabilidad compartida entre la sociedad y el Estado.</li> <li>• <b>Prevención:</b> fortalecer las políticas públicas en prevención del consumo de drogas y tratamiento de drogodependientes.</li> </ul>
		Revalorización de la hoja de coca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Control social de la producción:</b> consolidar el control social en la producción de la hoja de coca mediante la racionalización y el desarrollo integral sostenible con participación comunitaria y social.</li> <li>• <b>Transformación productiva:</b> impulsar la transformación productiva y comercialización de los derivados de la hoja de coca, en el marco de las metas de la presente estrategia. Promover la industrialización de los productos del desarrollo integral sostenible, para mejorar su productividad y rentabilidad a través de políticas de fomento, como también la generación de nuevas fuentes de empleo.</li> </ul>
Perú	Estrategia Nacional contra el Consumo, Producción y Tráfico Ilícito de Drogas 2007-2011	Prevención y rehabilitación del consumo de drogas	Disminuir el consumo de drogas fortaleciendo e institucionalizando las políticas y programas de prevención y rehabilitación a nivel nacional.
		Erradicación, interdicción	Reducir la producción, la comercialización y el tráfico ilícito de drogas; el lavado de activos; el desvío de insumos químicos y productos fiscalizados y de los cultivos para fines ilícitos.
		Desarrollo alternativo integral y sostenible	Mejorar las condiciones económicas, sociales, políticas y ambientales que favorezcan el desarrollo de economías lícitas en las zonas de influencia de cultivos ilícitos de coca.

Fuente: planes nacionales de los gobiernos de Colombia, Bolivia y Perú.  
Elaboración: propia.

**la hoja de coca con la participación del control social en la producción y el fomento del cultivo orgánico para su transformación productiva.** Esta estrategia se inscribe en el marco del principio de responsabilidad compartida.

De otro lado, el Gobierno peruano, a través de la **Estrategia Nacional contra el Consumo, Producción y Tráfico Ilícito de Drogas 2007-2011**, menciona que la lucha contra las drogas es una política de Estado, desarrollada sobre la base de un **enfoque multisectorial e intergubernamental que articula**

**los esfuerzos económicos, políticos y sociales del Estado con los de la sociedad civil**, con el fin de garantizar un ambiente de paz, seguridad y libertad para el desarrollo integral y sostenible. En suma, tenemos similitudes y matices.

De otro lado, **en relación con las opciones de políticas hacia el futuro**, estas tienen su punto de partida en la multiplicidad de enfoques sobre el problema. Existe un **débil consenso sobre la visión objetivo** entre los mismos especialistas y actores centrales involucrados en la problemática.

Por un lado, existe un gran debate mundial sobre la descriminalización del consumo de drogas, propuesta de política que lo enfoca casi exclusivamente como un problema de salud pública, más que como un problema de seguridad y gobernabilidad, adecuándose así más a los países con altos niveles de consumo que a los países productores. Los estudios técnicos sobre las experiencias de países que adoptaron la descriminalización de las drogas demuestran que esta ha tenido efectos nocivos sobre el aumento de la violencia y criminalidad (Novack 2010). Hasta hoy, dichos países están resarcándose de los impactos sociales y de seguridad generados por dicha política.

De otro lado, en el combate a las drogas y el narcotráfico no ha habido siempre consenso y existen **cuatro enfoques**, con implicancias sobre los énfasis en la política antidrogas.

- El primero, el más tradicional, plantea que es un **problema social** causado por la pobreza, omitiendo los temas de seguridad y gobernabilidad, con lo cual la interdicción y erradicación se subestiman o soslayan.
- El segundo, en sentido inverso, **enfoca el problema como delincencial y de seguridad, poniendo énfasis en el accionar policial y militar**, sin relieves cómo reemplazar para el campesino los márgenes de rentabilidad que están en la base

del reclutamiento de los productores agrarios. La erradicación compulsiva y sin sustitución gana en lo táctico pero pierde en lo estratégico, empujando a los coccaleros hacia quienes puedan defenderlos: las bandas de sicarios y senderistas.

- El tercero ha venido planteando –siguiendo un viejo paradigma– que este es **un problema de los países consumidores y no de los países productores**, y es renuente a la inversión pública en la solución del tráfico ilícito de drogas, pese a sus daños directos y colaterales.
- El cuarto, inverso al anterior, plantea que el camino más efectivo es la **reducción de la oferta de drogas en los países productores y no la reducción del consumo**, por lo que toda la atención se concentra en la erradicación de cultivos, destrucción de pozos y laboratorios e incautación del tráfico de drogas. Este era el punto de vista del Reporte Internacional sobre la Estrategia de Control de Narcóticos del Departamento de Estado de Estados Unidos del 2003 (Departamento de Estado de Estados Unidos 2003).

Actualmente, se ha arribado a un **“enfoque integral”**, que comprende los ejes de prevención, erradicación, interdicción y promoción del desarrollo alternativo, y al concepto de “responsabilidad compartida”, pero la práctica del abanico de instituciones comprometidas no necesariamente sigue el enfoque integral.

### 3. ANÁLISIS DE COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA. IDENTIFICACIÓN DE GANADORES Y PERDEDORES

Tal como hemos reseñado, existe una discrepancia entre dos campos en este tema, los promotores de la legalización y los “prohibicionistas”, partidarios de su erradicación y reemplazo por el desarrollo alternativo. Entre ambas posiciones ha surgido últimamente un sector de opinión que plantea una estrategia de “reducción de daños”, muy crítico del prohibicionismo duro y partidario de un enfoque educativo y de salud pública, con el levantamiento de la prohibición del consumo de drogas

como la marihuana. Entre los prohibicionistas, a su vez, se pone énfasis en cosas distintas.

De esta forma, se configura, en la práctica, cuatro opciones: (a) la opción de la legalización o, en otra versión, de la descriminalización del consumo; (b) la opción de la erradicación sin énfasis en el desarrollo alternativo; (c) la opción del desarrollo alternativo sin énfasis en incauciones ni política de control y

seguridad; y (d) la opción integral o sistémica, con varios pies: prevención, erradicación, interdicción y desarrollo alternativo.

La mayoría de los Estados y de las élites políticas se inclinan por ahora por el **prohibicionismo**. Por el otro lado, muchos integrantes de las élites intelectuales han señalado los problemas que conlleva la política prohibicionista vigente y han propuesto su cambio. Los más radicales se han inclinado hacia la legalización; otro sector defiende otras medidas como la despenalización del consumo y un conjunto de políticas a las que se denomina “reducción del daño” (López 2008).

Es probable que la **opción de la legalización** dispare exponencialmente el consumo en el Perú, poniendo en mayor riesgo a la población vulnerable, que es la población escolar secundaria y adulta joven. Ello ha sucedido en los países que han adoptado dicha política, y no hay factores protectores que indiquen que no va a ser así en el caso del Perú.

La III Encuesta Nacional de Consumo de Drogas realizada por Devida el 2006, reveló que, en el Perú, 4,6% de la población encuestada había hecho uso de sustancias ilegales alguna vez en su vida, y 1% en el último año. Este último porcentaje representaba 104.038 personas, de las cuales 70.693 habían consumido marihuana y 29.080, cocaína. El 40,3% de los consumidores de marihuana y el 51,5% de los de cocaína tenían signos de dependencia. Los grupos etarios con más altas prevalencias de consumo estaban entre los 12-18 años y los 19-25 años (Devida 2006).

Se deduce de esto que hoy por hoy somos un **país principalmente productor y procesador, y, en segundo término, consumidor de drogas ilegales**. El problema de consumo es percibido principalmente en los países del Primer Mundo y, tal como lo señala la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011, “**El consumo de drogas en el Perú, pese a ser país productor, no tiene la magnitud de otros países**”, añadiendo que “ello tal vez como resultado de las campañas de prevención y toma de conciencia de riesgo, que realiza el Estado y algunas organizaciones de la sociedad civil”. Sea como fuere, en otros países latinoamericanos, como los del Cono Sur, los índices de consumo son tan elevados como en el Primer Mundo, pero por ahora la tendencia en el Perú es de incremento desde una línea de base menor.

Por tanto, el impacto del narcotráfico sobre la vida social, a través de la violencia y el delito, socava la gobernabilidad, la legitimidad del Estado y sus instituciones, introduciendo la sociabilidad lumpenesca de los circuitos del narcotráfico. Si se diera un incremento importante del consumo, cosa previsible con la legalización, los niveles de victimización en la sociedad aumentarían a partir de otra fuente más amplia de causalidad, la franja afectada, urbana, escolar y adulta juvenil.

Por el lado contrario discurre **la opción prohibicionista dura, punitiva, con énfasis en la erradicación antes que en el desarrollo alternativo**. Esta no se manifiesta en los documentos y discursos sobre el tema, pero sí en la práctica. Permeaba tradicionalmente el sistema internacional de control de drogas, y no se tenía claridad sobre si estaba conduciéndolo a

**CUADRO 10**  
Consumo de cocaína por región

Región	Consumidores de cocaína en el último año	
	Número (mínimo)	Número (máximo)
África	1.020.000	2.670.000
Europa	4.570.000	4.970.000
América del Norte	6.170.000	6.170.000
América del Sur	2.330.000	2.450.000

Fuente: UNODC, 2010.  
Elaboración: propia.

algún lado. Es la posición más antigua del oficialismo internacional, duro, inflexible, y expresa los puntos de vista de los países orientados a la prohibición (Buxton 2006). Dice el International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2003: "Nuestros programas internacionales de lucha contra el narcotráfico se dirigen a los primeros tres eslabones de la cadena de producción y consumo: el cultivo, el procesamiento y el tránsito. Cuanto más certero sea nuestro ataque a la fuente, mayor será la posibilidad de detener el flujo del narcotráfico en general. El control de los cultivos es, con mucho, el mecanismo menos costoso para reducir la demanda. No se producirá el ingreso de drogas al sistema si se destruyen los cultivos o no se permite su cosecha"<sup>2</sup>.

La práctica criminalización del problema, sin ver la complejidad de sus aristas, tiene, sin embargo, efectos contrarios a los que se busca. Deslegitima el combate al tráfico ilícito de drogas y moviliza a las poblaciones afectadas, propiciando crisis periódicas. La opción de la erradicación sin desarrollo alternativo refuerza la presencia del narcotráfico y el crecimiento de Sendero Luminoso en las **cuencas cocaleras**, en particular algunas, con los siguientes efectos:

- Empuja al productor cocalero al lado de las redes ilegales.
- Incrementa la cohesión reactiva de las poblaciones de los valles cocaleros ante toda propuesta del Estado.
- Quiebra la economía campesina y afecta el medio ambiente, sin opciones alternativas, originando un ciclo de siembra y resiembra perpetuo.

La estadística social revela que las principales cuencas cocaleras son zonas donde más de 60% de la pobla-

ción se encuentra en estado de pobreza (INEI 2010) y cuyo ingreso per cápita mensual es, en promedio, S/. 172. Las grandes brechas en términos de ingreso, acceso a servicios y, en general, desarrollo humano son el trasfondo sobre el cual se desarrolla el narcotráfico y la lucha contra él.

Las cuencas cocaleras son zonas precarias y aisladas, aptas para la industria dedicada a la producción de droga. Dice María Méndez que "El narcotráfico ha sabido sacar provecho de la histórica precaria presencia del Estado, llevando a alterar el tejido social y creando un modelo de ascenso social dentro de la cadena delictiva e incluso una 'carrera' en el ámbito de esta industria criminal" (Méndez 2009: 58).

Existe también otra opción de política, **la opción del desarrollo alternativo sin énfasis en incautaciones ni política de control y seguridad**. Este planteamiento opera sobre un sobrecosto económico enorme por hectárea promovida. La promoción del desarrollo alternativo ha tenido éxitos importantes en San Martín, lo que es una muestra de su viabilidad, pero exige una fuerte inversión, y sin una política de control y seguridad en paralelo, retrocede al entorno cocalero tradicional, emparentado con el narcotráfico<sup>3</sup>. Los programas de desarrollo agrícola alternativos sin control policial y fortalecimiento institucional, siempre dejan una puerta abierta para el inicio de actividades delictivas, por no impedirse sus incentivos. Por tanto, no tienen sostenibilidad nacional y se apoyan en recursos externos, que año a año disminuyen, lo que los obliga a la focalización en alguna zona, incentivando, sin desearlo, el efecto globo hacia otros valles y países. Algunas asociaciones de productores apoyadas por los programas de desarrollo alternativo han conquistado, sin embargo, ingresos importantes, introduciendo sus productos a mercados externos, con lo cual sus ingresos se aproxi-

2/ Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Justicia. *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2003*. Capítulo "Policy and Program Developments", marzo del 2004. Véase: <<http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/>>.

3/ UNODC reliva al respecto las implicancias de seguridad del tráfico de drogas: "One of the core activities of organized criminal groups – drug trafficking – has major security implications [...] In some regions, the huge profits generated through this activity even rival some countries' GDP, thus threatening State authority, economic development and the rule of law". United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2004, citado por UNODC 2010).

**CUADRO 11****Indicadores sociodemográficos de las principales cuencas cocaleras del Perú**

Cuenca cocalera	Región	Provincia	Distrito	Población	IDH	Alfabetismo %	Ingreso familiar per cápita S/. mes	
VRAE	Ayacucho	Huanta	Sivia	11.956	0,5558	81,27	207,5	
			Llochegua	12.131	0,5735	73,3	279,6	
		La Mar	San Miguel	18.775	0,5323	73,57	147	
			Anco	15.352	0,5404	80,53	123,2	
			Ayna	10.196	0,5622	81,38	219,7	
		Cusco	La Convención	Chungui	6.311	0,5264	77,32	103,5
				Santa Rosa	11.200	0,5626	84,52	203,5
	Quinbiri			16.434	0,5569	82,45	160,6	
	Junín	Satipo	Vilcabamba	17.832	0,5587	84,11	121,8	
			Pichari	15.807	0,5637	85,72	162,1	
Alto Huallaga Norte	San Martín	Tocache	Pangoa	40.722	0,5603	88,22	173,8	
			Uchiza	22.448	0,6073	93,3	322,4	
		Mariscal Cáceres	Juanjui	27.151	0,6143	95,57	324,7	
Alto Huallaga Sur	Huánuco	Leoncio Prado	José Crespo y Castillo Aucayacu	32.255	0,582	87,54	245,9	
			Luyo	8.599	0,5691	84,99	191,2	
			Mariano Dámaso	9.332	0,5482	78,78	166,8	
		Huamalíes	Monzón	18.751	0,5726	89,51	195,9	
			Jircán	2.948	0,5229	75,98	154,7	
		Marañón	Cholón	8.999	0,5397	83,17	210,6	
		Convención y Lares	Cusco	La Convención	Echarate	42.676	0,5643	85,46
Maranura	6.770				0,5848	83,42	225,1	
Aguyaytía	Ucayali	Padre Abad	Padre Abad	25.633	0,6151	92,62	301,2	

Fuente: PNUD (2010).

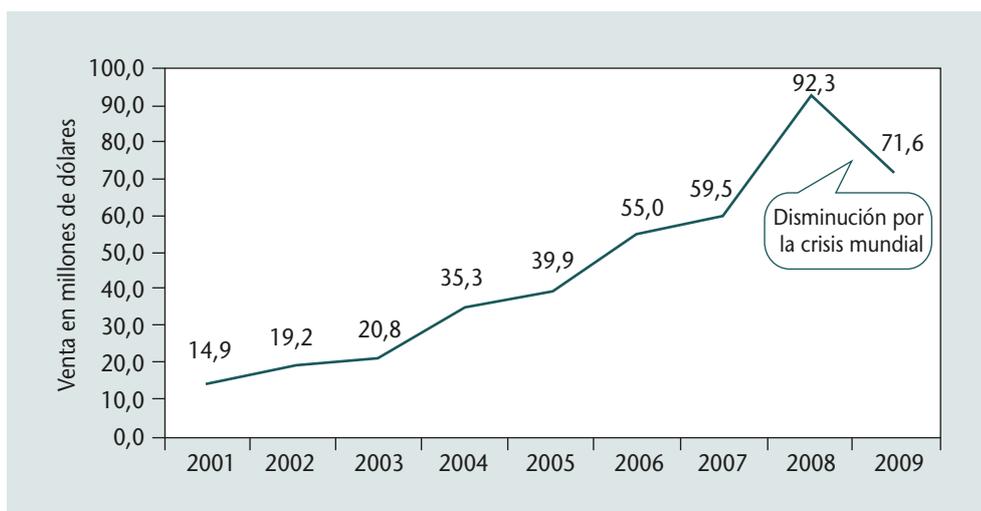
Elaboración: propia.

man a la sostenibilidad financiera: “La competitividad de las empresas se manifiesta con la sostenibilidad económica y financiera, en este trayecto están 13 empresas de agricultores parcelarios que entre el período 2000 y 2007, casi cuadruplicaron sus ventas, al pasar de US\$ 14,9 millones a US\$ 59,4 millones” (UNODC 2008b: 67).

La aplicación de una encuesta a los agricultores involucrados en el desarrollo alternativo reveló, sin embargo, que su percepción sobre si había mejorado su nivel de vida no era mayoritariamente positiva: de 8 localidades, solo en 2 se opinó favorablemente, en 3 la percepción era que no habían cambiado las cosas y en otras 3, que habían empeorado.

### GRÁFICO 7

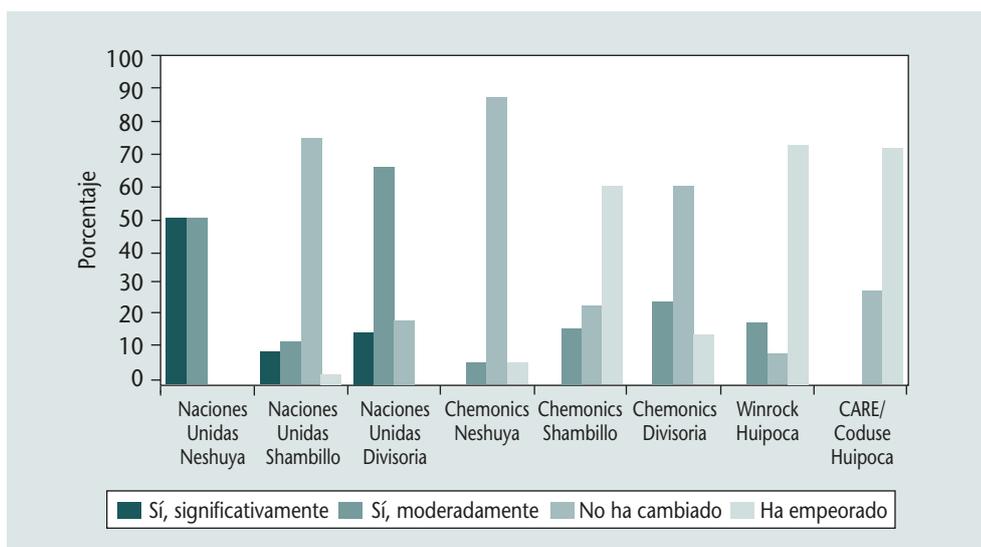
Ventas de las empresas campesinas vinculadas al Programa de Desarrollo Alternativo de ONUDD, 2001-2009 (en millones de US\$)



Fuentes: ONUDD. *Desarrollo alternativo de las empresas campesinas en 2007*. Lima, junio del 2008; ONUDD. Base de datos 2008-2009.

### GRÁFICO 8

Evaluación de campo en el Perú: repercusiones y sostenibilidad del desarrollo alternativo (respuestas a la pregunta: “¿Ha mejorado el desarrollo alternativo su nivel de vida?”)



\* Se ha asignado un valor de 1 al acuerdo total o parcial, y de 0 a otras respuestas.

Fuente: Naciones Unidas. *Desarrollo alternativo: evaluación temática mundial. Informe final de síntesis*, 2005, p. 31.

Finalmente, la **opción integral o sistémica tiene varios pies: prevención, erradicación, interdicción y desarrollo alternativo**. En nuestra opinión, es actualmente la más costo-efectiva, a condición de su implementación cabal, con los recursos necesarios y desplegada a nivel nacional, en coordinación con las alianzas globales antidrogas. En esta política confluyen intervenciones en el campo de la prevención del consumo y rehabilitación del drogodependiente; en el campo de la interdicción, lavado de dinero y delitos conexos; en el del desarrollo alternativo y cuidado del medio ambiente; y en el de la erradicación de cultivos ilegales. La práctica, sin embargo, origina desbalances respecto a los pesos de uno u otro componente, y no siempre existe confluencia territorial de todos ellos, por

lo que pierde efectividad en el terreno. Además, impulsar “desarrollo alternativo” sin políticas nacionales y sectoriales de apoyo al mundo rural, a la Amazonía, a sus pueblos y a las actividades agroforestales, es una ilusión.

Por último, como explican Thoumi y Navarrete-Frías, “la industria de las drogas ilegales (y otras actividades criminales) se localiza en países con grandes problemas estructurales, institucionales y culturales y allí tienden a actuar como elemento catalizador que los agrava” (Thoumi y Navarrete-Frías 2005: 9), por lo que **una política integral tiene que ir más allá de la cuestión de las drogas, hacia reformas sociales, institucionales y culturales**.

## 4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS ESPERADOS DE LA POLÍTICA SELECCIONADA

La enorme tasa de ganancia del tráfico ilícito de drogas no se genera sino en una mínima parte con el plusvalor de la agricultura cocalera. **La economía política del narcotráfico convierte su capacidad para atravesar los diques de la institucionalidad en sobreganancia**. No es tanto en las funciones de producción sino en los procesos del tráfico ilícito que obtiene una renta diferencial. La economía política del narcotráfico se basa en la violencia como fuente de beneficios.

La economía de la “sociedad del delito” se basa, así, en **la alta tasa de ganancia del rubro**, y requiere del Estado –y seguramente de las agencias cooperantes– una fuerte inversión para quebrar estos márgenes y promover la salida del narcotráfico hacia otros países. En forma complementaria, se busca promover cultivos alternativos y bloquear o encarecer la producción y el procesamiento ilegal. El punto es que cualquier economía legal tiene márgenes inferiores a la economía ilegal, por lo que la interdicción obliga a un sobrecosto al narcotráfico que aminora el éxito del camino ilegal, con la erradicación en el campo y el bloqueo del trá-

fico de insumos y droga, para hacer comparables las unidades de medida de uno y otro camino, el ilegal y el legal.

Se puede resumir en dos los objetivos de la política contra las drogas en el terreno económico:

- **Elevar los costos de producción y transacción del delito** hasta hacerlo inviable económicamente, por arriba, a los acopiadores y transportistas globales y, por abajo, a los productores y procesadores.
- Promover la agricultura legal, con el auspicio del desarrollo alternativo.

Se busca, así, quitar viabilidad al delito y otorgar viabilidad al desarrollo. La fórmula consiste, en suma, en **elevar el índice de riesgo-país al narcotráfico**, hasta hacerlo menos rentable que en otros lugares.

Pero el costo final de ambas caras de la estrategia es alto y **supone valorar los intangibles que se gana**.

Es el costo de la gobernabilidad y del desarrollo. Es, además, una lucha permanente, como en Tocache, donde la erradicación y la resiembra de coca siguen una a la otra, tantas veces como sea necesario, hasta ver quién se cansa.

Ante la alta “competitividad del delito”, la sociedad nacional requiere recursos suficientes, una inversión importante, para quebrar los márgenes del delito y promover la salida del narcotráfico hacia otros países. Esta política de “doble movimiento” –elevar los costos al delito y promover la rentabilidad agrícola alternativa– contiene una función de bloqueo y otra de promoción, y debe tener dos resultados: elevar el “riesgo-país” para el narcotráfico y reinsertar las zonas cocaleras a la economía legal.

En este sentido, el rol de la seguridad y defensa es político pero con importantes repercusiones económicas, que pueden hacer avanzar las soluciones al **quebrar con las incautaciones la cadena de valor del narcotráfico**.

Líneas arriba mencionamos que una de las formas como se relaciona el narcotráfico con el Estado es a través de la corrupción, infestando todas sus estructuras. De esta forma, es necesario que la política comprenda, por su carácter integral, medidas de **fortalecimiento institucional** de todo el sistema en cuestión.

La política pública nacional contra el tráfico ilícito de drogas debe definirse en términos positivos como **política de defensa y promoción de la salud pública, seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática**. En cada valle cocalero es necesario que se defi-

nan, de igual manera, políticas específicas, ligadas a las políticas y planes de desarrollo concertado local. La unidad de desarrollo debiera ser no los distritos sino las cuencas, y su programa, el desarrollo local pacífico de cada una.

El planteamiento es que esta política pública nacional motive la formulación de uno o varios **programas estratégicos del presupuesto por resultados**, esto es, se estructuren programas sobre la base de metas, plazos, indicadores para monitoreo y evaluación y líneas de actividades centrales. Actualmente, la lógica de la política y planificación del tema no tiene una visión objetivo con plazos establecidos, y se enmarca aún en la lógica de productos y actividades.

Ante la complejidad del problema, a veces se plantea, sin embargo, la apuesta de bloquear un solo eslabón de la cadena del tráfico ilícito de drogas, por ejemplo, el desvío de insumos químicos u otro. Las estrategias policiales del tema lo abordan, por ejemplo, por el eslabón más débil e indefenso, los productores. En el otro extremo, a veces **se piensa que el problema, por ser integral, no tiene eslabones claves, que la intervención es en todos los puntos de la cadena**. En este caso, las estrategias se han centrado más en la población productora que en los narcotraficantes, más abajo que en la cúspide, más en los minoristas que en los mayoristas. El problema es integral, pero es necesario seleccionar los eslabones claves, con mayor motricidad, y ellos están, por lo que enseña la práctica, arriba y abajo, en el bloqueo del lavado de dinero y desvío de insumos químicos, así como en el desarrollo por cuencas y fortalecimiento institucional que le otorgue sostenibilidad.

## 5. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SELECCIONADA

Dado que la identificación de las dimensiones de una policía integral tiene ya años en el Perú y, sin embargo, el problema sigue incrementándose, cabe preguntarse: ¿esta situación expresa un problema del diseño de la política y planes contra el narcotráfico, o el problema está en la no dotación de recursos para la lucha antidrogas, o en la baja calidad de los gestores involucrados en su operación?

La clase política suele pensar que es un problema de gestión, mientras que los gestores, que es un problema de recursos y, en el fondo, de falta de decisión política. Revisaremos algunos obstáculos identificados.

Un primer obstáculo es la **débil percepción nacional del problema, su gran opacidad para la opinión pública y los decisores políticos.**

Hay, de hecho, una economía oculta mucho mayor que la que resulta de multiplicar el precio promedio en chacra de la hoja de coca secada al sol por el tonelaje producido. Existe un PBI oculto y una PEA no contabilizada de los valles cocaleros, una fuerza laboral clandestina, en parte nocturna, que abarca a los poceros o procesadores de coca, los productores de clorhidrato de cocaína, los acopiadores, los mochileros o transportadores, los comercializadores de insumos químicos, los sicarios mercenarios, los informantes, los lavadores de activos, entre otras ocupaciones de la cadena del narcotráfico.

La enorme distancia entre el precio promedio de la hoja de coca en chacra (US\$ 3,4/kg) y el precio de la pasta de coca (US\$ 730/kg) y del clorhidrato de cocaína (US\$ 940/kg) da márgenes al narcotráfico para sostener toda la cadena del narcotráfico, que deja una mínima parte en el país. Por ejemplo, se estima que 52,5% de la agricultura del VRAE tiene que ver con el narcotráfico, y sobre ello se sustenta la actividad del comercio, los servicios, los servicios públicos, incluso en parte la justicia y las fuerzas de seguridad. Pero esta fuerza económica y social normalmente no se aprecia a simple vista.

Esta naturaleza delictiva y escabullidiza del narcotráfico origina que exista un profundo desencuentro entre las percepciones de los especialistas, la opinión pública nacional, los tomadores de decisiones nacionales y la población de los valles cocaleros.

La **opinión pública nacional** tiene una opción mayoritaria contraria al narcotráfico, pero es un consenso pasivo, más asociado a impedir el consumo de los hijos adolescentes que a bloquear la producción para el narcotráfico. En las encuestas urbanas hay mucha mayor preocupación por la delincuencia y la falta de seguridad ciudadana que por el narcotráfico, porque no se los asocia, si bien existe una inquietud por el consumo de drogas.

La encuesta nacional urbana de Ipsos Apoyo en mayo del 2009, reveló que, para la opinión pública, el desempleo, la corrupción y la delincuencia son hoy los principales problemas del país. Este último tema era mencionado el año 2008 solo por 28% y estaba en el 2009 ya en 38%, donde Lima ocupaba el primer lugar, con 44%. El 2004, la delincuencia preocupaba solo a 17% de los entrevistados. El tema de la pobreza ha caído de 65% en el 2004 a 34% en el 2009. El tema del narcotráfico está en el octavo lugar, con 16% de respuestas, y el terrorismo, en el noveno lugar, con 12% y 14% para los años 2008 y 2009, respectivamente.

Una encuesta de julio del 2010 del Instituto de Opinión Pública de la Universidad Católica, tomada en Lima Metropolitana, revela que 34% de los entrevistados se sienten amenazados por el tráfico ilícito de drogas. El consumo de drogas figura como la principal causa de la delincuencia, con 56% de las respuestas (Pontificia Universidad Católica del Perú 2010).

Entre **los decisores nacionales** hay una definición política también mayoritaria contra este flagelo, pero más discursiva que efectiva, con una dificultad para asignar recursos e implementar las políticas decididas, lo que

## CUADRO 12

### Perú urbano: Los principales problemas del país, 2008 y 2009

	2008	2009
Desempleo / falta de trabajo	38	41
Corrupción / coimas	43	39
Delincuencia / falta de seguridad	28	38
Pobreza / hambre	36	34
Costo de vida / precios altos	24	24
Abusos de autoridades	23	20
Educación inadecuada	23	19
Narcotráfico y consumo de drogas	16	16
Terrorismo / subversión	12	14
Salud pública inadecuada	15	12
Destrucción / contaminación del medio ambiente	7	10
Desigualdad / diferencias entre ricos y pobres	8	8
Malas condiciones laborales	10	7
Falta de agua potable y alcantarillado	7	7
Falta de democracia	7	5

Fuente: Ipsos Apoyo. Estudio de opinión, Encuesta Nacional Urbana, mayo del 2009.

finalmente mediatiza el posicionamiento del Estado, convirtiéndolo en ambiguo en la base.

La percepción de la élite política peruana tradicionalmente ha venido considerando implícitamente que la cuestión del narcotráfico es un problema marginal, lejos de los centros urbanos centrales y de la sociedad toda. De esta manera, se ha subestimado el ritmo de acumulación exponencial propio del narcotráfico, y su capacidad invasiva connatural a su necesidad de apoyos políticos, judiciales y sociales.

Entre **la población de los valles cocaleros**, sobre todo en el VRAE, la correlación de fuerzas a favor de la erradicación y desarrollo alternativo, en cambio, es bastante minoritaria. Además, existe una gran desconfianza de la ciudadanía hacia los principales poderes del Estado, y toda legislación o directiva que venga de estos decisores queda deslegitimada.

Otro problema tiene que ver con **la calidad de la gestión de la política pública antidrogas**, que todavía

conserva un tipo de planificación con la lógica de presupuestos históricos, en que no existen metas de resultados, sí de ejecución de actividades y productos, y se caracteriza además por una articulación débil entre las entidades involucradas. Los propios gestores se quejan de la falta de coordinación entre las entidades estatales involucradas. Además, falta cuantificar el esfuerzo necesario para la erradicación y desarrollo alternativo, no solo por zonas cocaleras sino nacionalmente; tener un horizonte temporal para arribar a la visión objetivo, nacionalmente y en estos valles; así como una estimación de los recursos para hacer inviable al narcotráfico su reproducción en el país.

El **tercer problema, a todas luces, es de recursos**. Hay un desbalance entre el tamaño del problema y el volumen de recursos aplicados para ello. Toda la apuesta del desarrollo alternativo está basada en una premisa: la viabilidad económica de otros cultivos en las cuencas. Pero esta lucha por la "superación de la pobreza" se da en un contexto distinto al de la sierra y selva pobre sin narcotráfico. El desarrollo alternativo

### CUADRO 13

#### Perú: Grado de confianza en las instituciones, 2006-2010

Instituciones	2006	2008	2010
Iglesia católica	63,9	61,2	62,3
Medios de comunicación	55,7	53,9	55,1
Fuerzas Armadas	52,8	52,1	53,5
Defensoría del Pueblo	53,7	51,7	51,8
Elecciones	55,3	44,4	49,6
Jurado Nacional de Elecciones	51,9	42,4	46,3
Policía Nacional	39,4	38,4	41,3
Gobierno Nacional	37,5	35,7	36,8
Corte Suprema	34,5	34,4	36,1
Presidente		33,9	35,6
Congreso de la República	32,6	33,2	31,9
Partidos políticos	32,3	27,9	30,0

Fuente: Carrión, Julio y Patricia Zárate. *Cultura política de la democracia en el Perú*. Usaid, 2010, p. 156.

tiene aquí un desafío mayor que el normal, pues deberá superar un umbral alto, el precio de la coca y el dinero de corto plazo. La enorme tasa de ganancia del tráfico ilícito de drogas no se genera sino en una mínima parte con el plusvalor de la agricultura cocalera. La economía política del narcotráfico convierte su capacidad para atravesar los diques de la institucionalidad en sobreganancia. No es tanto en las funciones de producción sino en los procesos del tráfico ilícito que obtiene una renta diferencial. Se requiere, por tanto, una fuerte inversión en el tema. Devida tiene presupuestados para el año 2011, 88.460.000 soles.

Ciertamente, instrumentos como el Plan de Impacto Rápido de Lucha contra las Drogas (PIR), promovido por Devida, ha buscado priorizar y financiar la ejecución de determinadas actividades y proyectos de entidades públicas, con el fin de lograr los objetivos estratégicos de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011, pero resulta insuficiente. Es inviable que se tenga “impactos rápidos” en un tema tan complejo.

Por último, algunas de las vulnerabilidades estatales identificadas en otros países para hacer frente al tráfico

ilícito de drogas (Benítez 2009) son aplicables para el caso peruano. Las debilidades señaladas tienen que ver con **las capacidades institucionales**: (a) el fenómeno es transnacional, pero los esfuerzos se realizan en escenarios nacionales, aun cuando existe cooperación a varios niveles; (b) los cuerpos policiales y las Fuerzas Armadas requieren una adecuación a esta lucha con el crimen organizado; (c) los servicios de Inteligencia están atravesando profundas reformas en casi todos los países, y su doctrina y entrenamiento apenas está superando la capacitación del pasado; (d) los sistemas judiciales son poco efectivos en la investigación criminal científica; (e) los sistemas de información fiscal no tienen cobertura total, y suelen manejarse políticamente; (f) la debilidad del Estado se plasma en una elevada corrupción de los funcionarios policiales y judiciales, y, en algunos países, también en la Inteligencia y las Fuerzas Armadas.

En suma, se requiere un programa de fortalecimiento institucional del Estado, especialmente en las áreas relacionadas con el tema, para que este pueda accionar con efectividad y conseguir logros frente a esta amenaza a la gobernabilidad democrática del Perú.

## 6. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS

¿Cuál es el blanco principal de la estrategia sistémica que se propone? Hoy por hoy, el blanco principal es el narcotráfico, que utiliza los “servicios” del senderismo. Esta es una diferencia con la década de 1980, durante el apogeo del terrorismo, y también con Colombia, pues allá la correlación de fuerzas entre el narcotráfico y las FARC y los grupos armados en general (FARC, ELN y Autodefensas Unidas de Colombia) siempre fue más equilibrada, por tener estos grupos el control directo o indirecto de 70% de la distribución y de 40% de la producción de las 136.000 hectáreas de coca existentes el 2001 (Méndez 2009: 47).

Hoy en el Perú, el que domina claramente el panorama es el narcotráfico, el hermano mayor de la dupla, con las columnas senderistas a su servicio, pero también con sus sicarios y huestes propios.

**¿Cómo está la correlación de fuerzas y los sistemas de alianzas en la actualidad?** El mapa de actores y la correlación de fuerzas difieren mucho en los tres niveles por tomar en cuenta: la opinión pública nacional, los tomadores de decisiones nacionales y la población de los valles cocaleros.

Como vimos, a nivel nacional existe un claro apoyo de la opinión pública nacional contra el narcotráfico. Entre los decisores nacionales hay una definición política formal clara pero una dificultad para implementar las políticas decididas. Como es de suponer, la sociedad del delito tiene una capacidad de involucramiento muy grande de todo aquel que se acerque a ella.

Entre la población de los valles cocaleros, sobre todo en el VRAE, **la correlación de fuerzas a favor del cambio es minoritaria**, y los actores estatales no tienen aún los niveles de coordinación necesarios.

Existe, sin embargo, también en los valles cocaleros, una **franja poblacional hastiada del clima de violencia y temor** propio del narcotráfico, en disenso pasivo por las condiciones adversas, integrada por los productores de cultivos diferentes a la coca, los organismos no gubernamentales, gremios y asociaciones de la sociedad organizada y medios de comunicación. Estos actores son los potenciales aliados del Estado y la cooperación internacional, que son las fuerzas motrices iniciales del cambio.

### CUADRO 14

#### Beneficios asignados mutuamente entre terroristas y narcotraficantes

Beneficios que los terroristas proveen a los narcotraficantes	Beneficios que los narcotraficantes proveen a los terroristas
Protección del Gobierno	Ganancias financieras
Protección de los sistemas de transporte y las rutas	Información de Inteligencia de las agencias gubernamentales
Protección del personal	Proteger la información de los grupos terroristas
Protección de otras organizaciones criminales	Suministro de información de Inteligencia sobre intervención de grupos militares
Garantía de la producción confiable de los campesinos	

Fuente: Felbab-Brown (2010).  
Elaboración: propia.

## CUADRO 15

### Mapa de actores a nivel nacional

Posicionamiento	Actores
Alto apoyo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Agencias de cooperación internacional: UNODC, Usaid, Unión Europea, etc.</li><li>• Entidades del Estado: Devida, Comisión VRAE, sectores y programas presentes en las cuencas, etc.</li><li>• Mayoría de opinión pública nacional.</li><li>• Productores de cultivos alternativos o legales.</li></ul>
Bajo apoyo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Parte de las autoridades locales.</li><li>• Franja de la población en actividades legales.</li></ul>
Indiferentes o no movilizados	<ul style="list-style-type: none"><li>• Minoría de opinión pública nacional.</li><li>• Entidades financieras.</li></ul>
Baja oposición	<ul style="list-style-type: none"><li>• Parte de las autoridades locales.</li></ul>
Alta oposición	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sendero Luminoso.</li><li>• Redes de narcotraficantes.</li><li>• Autoridades corruptas.</li><li>• Proveedores de insumos químicos.</li><li>• Una franja de los productores de coca.</li></ul>

## 7. HOJA DE RUTA

A renglón seguido, se resume una serie de medidas de política que deben ser parte de una política integral. Para efectos de priorización, señalamos la necesidad de cinco ejes de trabajo centrales:

- Reorientación de la política (propuestas 1, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 21, 23, 25).
- Nueva arquitectura institucional (propuestas 2, 3, 4, 7).
- Focalización en la interdicción, bloqueo del desvío de insumos químicos y lavado de activos (propuestas 19, 20).
- Prioridad al desarrollo alternativo (propuestas 7, 12, 13, 16, 17, 18).
- Fortalecimiento institucional, de capacidades y recursos de las entidades involucradas (propuestas 6, 11, 22, 23, 24).

### Cien días

- Apertura de **una primera fase, de muy corto plazo, preparatoria del trabajo del primer año**, que deberá ser de reagrupamiento de actores, evaluación de la política pública vigente y sus

resultados, reformulación de la política pública y planeamiento estratégico. Todo esto sin detener la operación de la política 2007-2011 ya definida.

2. **Reinstalación de los mecanismos de coordinación interinstitucional de las entidades involucradas**, con fuerte apoyo en las áreas de planificación y evaluación de cada institución. Coordinación de PCM-Devida, Agricultura, Salud, Educación, Interior, Mindef, MEF-UIF, Justicia, DINI y otros sectores involucrados, con las agencias cooperantes que trabajan el tema y los gobiernos regionales y locales.
3. Reevaluación de la entidad rectora, Devida, para su fortalecimiento y transformación institucional. El marco institucional dedicado al tema no ocupa un lugar central en las prioridades del Estado. Se debe evaluar varios rediseños institucionales para que su cabeza tenga rango ministerial, o incluso generar una nueva entidad dependiente de la Presidencia de la República.
4. Definición del **plan de trabajo de la fase anual 2011 y del organigrama estructural y funcional de trabajo interinstitucional**, con los objetivos y metas anuales, los roles de las instituciones en la división del trabajo y su programación, asumiendo dos grandes líneas de trabajo en paralelo: la operación de la política previa y la revisión y formulación de la nueva política pública 2011-2015.

## Un año

5. A los doce meses, se debe haber finalizado la formulación de la **política y el plan 2011-2016**, consiguiendo recursos para este.
6. En el primer año, los dos ejes de trabajo, la formulación de la nueva política y la operación exitosa de la política previa, comprenderán los siguientes **procesos centrales**: (a) el reagrupamiento de los actores nacionales, regionales y locales; (b) la revisión/evaluación de la política pública y sus resultados; (c) la formulación de la política pública 2011-2016 y su Plan Estratégico; (d) la implementación con nuevos recursos para la nueva política pública, a la vez que (e) la operación de la política 2007-2011 ya definida.
7. **Conformación de comisiones interinstitucionales y/o multisectoriales en el nivel nacional, las regiones y cuencas cocaleras**. Estas deberán expresar el reagrupamiento de actores y se conformarán a nivel nacional, en las regiones y en las cuencas cocaleras. Estas comisiones deberán conducir la revisión/evaluación de la política pública y sus resultados, así como la formulación de la nueva política pública y su planeamiento estratégico. **Emisión de dispositivo jurídico –probable Decreto Supremo– normando el proceso**, su alcance, objetivos y metas.
8. **La fase de revisión/evaluación de las políticas y resultados** conseguidos en la política contra el tráfico ilícito de drogas debe concluir en una **definición concertada interinstitucionalmente de las reorientaciones necesarias**. Se debe terminar la nueva política y su plan quinquenal 2011-2016 en septiembre del 2011, para ingresar a la nueva programación presupuestal, en coordinación con el MEF y el Congreso, en el último trimestre del 2011.
9. El proceso de revisión/evaluación de la política pública previa y la formulación de la nueva política pública y su plan estratégico debe terminar en la política, el plan y uno o varios **programas estratégicos del presupuesto por resultados** en el campo de la lucha contra el narcotráfico y por el desarrollo local pacífico de las cuencas cocaleras, corrigiendo la lógica de presupuesto histórico o programación de actividades.
10. **Marcar interinstitucionalmente las metas del plan 2011-2016**. La evaluación y formulación estratégica aportarán las ideas-fuerzas, pero corresponde al plan y programación operativizar los objetivos en metas de resultados, no de actividades, productos u “horizontes de trabajo”. Se plantea la revisión interinstitucional de la visión planteada, con indicadores medibles (“El Perú ha reducido significativamente la producción

y tráfico de drogas ilícitas, y se han generado oportunidades alternativas de desarrollo sostenible en el campo y la ciudad en armonía con su entorno ambiental. Además, el número de consumidores de drogas ha disminuido [...]” y de los “resultados esperados” definidos hasta ahora para el período 2007-2011 (“disminuir la prevalencia anual del consumo [...]”, “incrementar la atención [...]”, “incrementar el decomiso [...]”, “incrementar la incautación [...]”, “aumentar la cobertura de beneficiarios [...]”), para pasar a una visión-objetivo operativizable y resultados-metas, que permitan visualizar avances y retrocesos. El **plan 2011-2016** deberá conseguir arribar a niveles expresivos de un control de la situación y una reducción sustantiva de la presencia del tráfico ilícito de drogas, en cuanto a indicadores de siembra ilegal, incautaciones, erradicación, beneficiarios de desarrollo alternativo, narcotraficantes capturados y sentenciados, activos de lavado de dinero incautados, y otros aspectos. **Evaluar y definir las metas-bandera.** Se ha planteado en varios foros la meta al 2016 de disminuir en un 50% los cultivos ilícitos y la cantidad de población involucrada en la actividad ilegal. Todos los eslabones deben tener metas-objetivo. Pero las metas en la base debieran traducirse, además, en indicadores positivos del “desarrollo local pacífico” de las cuencas.

11. Se debe construir una **línea de base** para cada vector del fenómeno –la cadena– y para cada cuenca cocalera o territorio implicado. Terminar estos estudios de líneas de base por cuenca en el año 2011. **Montar un Sistema de Encuestas Distritales que permita el seguimiento de indicadores en población**, de variables e indicadores vitales para apreciar la evolución de la calidad de vida de la población y el nuevo perfil productivo, social e institucional que deben ir adquiriendo las cuencas cocaleras. Coordinar con el INEI para insertar un módulo sobre el tema en las Enaho.
12. **Apoyar fuertemente a las cooperativas de productores ya involucrados en el desarrollo alternativo** y extender el desarrollo alternativo a los **valles priorizados**, impidiendo cualquier retroceso posible de los primeros frutos del desarrollo alternativo y extendiendo masivamente en toda

la franja de productores cocaleros la información sobre estas experiencias, mediante pasantías, información/comunicación masiva, aplicación local de la experiencia de los *yachachik* o maestros comuneros del programa Sierra Productiva. Mayores facilidades de acceso al crédito y titulación de tierras, para que el desarrollo alternativo arranque y siga. **Arribar al 2016 con seis valles reconvertidos exitosamente a la producción legal de productos** y con nuevos niveles de calidad de vida de sus poblaciones, convertidos en vitrinas o experiencias visibles del desarrollo alternativo. Evitar o disminuir el efecto globo, haciendo participar a autoridades locales y líderes sociales de todos los valles cocaleros en las experiencias exitosas, manteniendo por igual en todos los valles las líneas de incautación-interdicción y desarrollo alternativo.

13. Implementar y operar un **programa de fortalecimiento de la democracia municipal**, con líneas de soporte a los municipios de las zonas cocaleras, trabajando con sus autoridades la gestión del desarrollo de sus localidades. Las líneas de trabajo sobre fortalecimiento institucional, desarrollo productivo, desarrollo social y coordinación interinstitucional por cuencas, son claves para tener éxito. Promover la instalación de **Mancomunidades o Coordinadoras Municipales por cuencas**. Revitalizar los **ejercicios de planificación concertada del desarrollo local** en todas las cuencas cocaleras, en que se junten todos los actores locales a discutir sus visiones de mediano y largo plazo y las estrategias y acciones para llegar a ellas. Promover que se formulen o actualicen los Planes Concertados de Desarrollo de las seis cuencas cocaleras priorizadas, y que se inicie su implementación en el segundo semestre del 2011. Instalar oficinas de apoyo o puntos focales de asesoría institucional en los municipios claves de las seis cuencas.
14. **Formular y desarrollar interinstitucionalmente una política de comunicación** que actúe en varios planos: el de los decisores nacionales, el de las autoridades y líderes sociales de los valles, el de la opinión pública nacional y el de las poblaciones de los valles productores de hoja de coca. Desplegar una política de comunicación de la

mano de la operación de la política pública, con sostenibilidad en el tiempo, mostrando los éxitos y la viabilidad del modelo, diferenciando públicos objetivos, sin estigmatizar a los productores cocaleros, en alianza con las fuerzas locales pro desarrollo y sus voceros, promoviendo que la franja poblacional hastiada de la incertidumbre y el temor recupere la voz, y reinstalando una democracia plena e informada como el mejor vehículo de transformación pacífica de las zonas en conflicto periódico.

15. Implementar y operar una **línea de trabajo de sensibilización e información para los decisores**, para una toma de decisiones con base en evidencias, haciendo un mapeo de altas direcciones ministeriales, espacios institucionales públicos y centros privados, con presencia de *stakeholders* con influencia en el campo de la seguridad y narcotráfico, a los cuales hacer llegar información periódica y con los cuales actuar en red.
16. Implementar y operar los programas sociales y productivos en forma concentrada en los mismos centros poblados de los seis valles priorizados, para obtener resultados, poniendo énfasis en salud, nutrición, educación, identidad, infraestructura vial, saneamiento, electrificación y agricultura. No realizar inversión productiva dispersa y seleccionar proyectos insertados en cadenas de valor, evitando la fragmentación y difuminación de los efectos. Las futuras unidades territoriales de desarrollo deben ser las cuencas, lo que debe obligar a promover la concertación y formación de mancomunidades entre municipios.
17. Tomar la iniciativa para **recuperar plenamente el capital social y generar confianza** en las instituciones de parte de las comunidades involucradas, por su incorporación en actividades productivas lícitas que permitan disuadirlas de lo ilegal.
18. Apoyar al Minam en el desarrollo de proyectos de **restauración o rehabilitación ambiental** en ecosistemas estratégicos afectados o vulnerables a la presencia de cultivos ilícitos, utilizando también financiación del Canon Minero, todo en coordinación con los gobiernos regionales y locales.
19. **Revisión del programa de interdicción, para relanzarlo** e incrementar el decomiso de drogas, reducir el desvío de insumos químicos y aumentar la efectiva judicialización y penalización de casos de tráfico ilícito de drogas y las vinculaciones con el crimen organizado. Fortalecer la **capacidad informática de las instituciones nacionales y locales** para maximizar su labor en el campo de la detección de drogas e insumos. **Apoyo a la tecnificación del monitoreo del mercado legal de hoja de coca**, que se destina al consumo legal de la misma, implementando el seguimiento de su funcionamiento a través de productores y comercializadores. Fortalecimiento de la coordinación interministerial entre el MEF y sus instancias comprometidas en el tema (UIF-SBS, Sunat) y Mininter, FF.AA., entre otras.
20. Fortalecer la **capacidad informática de las instituciones nacionales y locales** para maximizar su labor en el campo de la detección de drogas e insumos. **Apoyo a la tecnificación del monitoreo del mercado legal de hoja de coca**, que se destina al consumo legal de la misma, implementando el seguimiento de su funcionamiento a través de productores y comercializadores. Fortalecimiento de la coordinación interministerial, entre el MEF y sus instancias comprometidas en el tema (UIF-SBS, Sunat) y Mininter, FF.AA., entre otras.
21. **Reformulación y lanzamiento del Programa de Prevención y Rehabilitación** con énfasis en la actuación coordinada con el Minedu para programas de prevención y detección temprana de cobertura universal en secundaria, y en el Monitoreo Anual de la Prevalencia y Percepciones del tema, para el seguimiento de las intervenciones nacionales de sensibilización sobre el tema.
22. Fortalecer en **aspectos institucionales, de recursos humanos, logísticos y financieros, a las instituciones** encargadas del desarrollo de la política en materia de drogas. Generar un sistema integrado de alerta temprana. **Fortalecer la rendición de cuentas** de las instituciones implicadas en la lucha contra las drogas, identificando la plataforma informática idónea que sirva para monitorear en tiempo real los resultados de la lucha contra el

- narcotráfico y las drogas, poniendo la información en forma transparente a disposición de todos.
23. Afiatar las **alianzas del Estado con las entidades de cooperación internacional**, que faciliten los interaprendizajes entre países y permitan la transferencia tecnológica y de recursos para el desarrollo alternativo. Búsqueda de una mayor captación de fondos, basada en una estrategia que promueva el beneficio mutuo.
  24. En materia de **reforma del Estado**, apoyar la implementación de un Plan Nacional Anticorrupción y consolidar la reforma del Poder Judicial. Apoyar la implementación de una reforma penal y penitenciaria y la modernización de la Policía Nacional del Perú. Enmarcar las acciones en el Acuerdo Nacional para obtener el compromiso político de todas las fuerzas y su proyección a más largo plazo.

## Cinco años

25. Evaluar la política y plan 2011-2016 y formular la nueva política y plan 2016-2021, o **tercera fase del plan al 2021**, tendiente a consolidar la tendencia trabajada en la fase 2011-2016 de establecimiento de un control de la situación y una reducción sustantiva de la presencia del tráfico ilícito de drogas, yendo a cinco años a una situación superior. **En caso se logre un éxito en el quinquenio 2011-2016, el objetivo al 2021 podría ser el de un “país con presencia marginal del narcotráfico”, expresado en indicadores de hectáreas sembradas, producción cosechada, productos procesados, incautaciones, interdicción y beneficiarios del desarrollo alternativo, entre otros aspectos.**

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

- Procesar una nueva política pública sobre seguridad y narcotráfico, en razón de los escasos resultados obtenidos con la política vigente. Valorar que el tránsito de un país pobre, conflictivo y poco gobernable a uno más desarrollado, equitativo e institucionalizado, deberá afrontar este problema.
- Ubicar lo que ha venido fracasando: la estrategia centrada más en la población productora que en los narcotraficantes, focalizada más abajo que en la cúspide, más en los minoristas que en los mayoristas. Las estrategias policiales del tema lo abordan por el eslabón más débil e indefenso: los productores.
- La política basada unilateralmente en la erradicación compulsiva y sin sustitución gana en lo táctico pero pierde en lo estratégico, empujando a los coccaleros hacia quienes puedan defenderlos: las bandas de sicarios y senderistas. Empuja al productor coccalero al lado de las redes ilegales e incrementa la cohesión reactiva de las poblaciones de los valles coccaleros ante toda propuesta del Estado.
- La política que se propone es consciente de la apertura de un gran debate mundial sobre la legalización de las drogas, en particular del consumo, pero considera que esta alternativa de política no es conveniente actualmente. Es probable que la opción de la legalización o la descriminalización del consumo dispare exponencialmente el consumo en el Perú.
- La nueva política pública debe promover la agricultura legal y el desarrollo local pacífico de las cuencas coccaleras, acompañando este eje central con medidas de incautación e interdicción que tiendan a elevar los costos de producción y transacción del delito hasta hacerlo inviable económicamente. En este segundo aspecto, se debe buscar elevar el riesgo-país para el narcotráfico, de tal forma que le sea más conveniente emigrar a otras latitudes.
- El nuevo enfoque integral debe comprender los ejes de prevención, erradicación, interdicción y promoción del desarrollo alternativo. En esta política confluyen intervenciones en el campo de la prevención del consumo y rehabilitación del drogodependiente; en el campo de la interdicción, lavado de dinero y delitos conexos; en el del desarrollo alternativo y cuidado del medio ambiente; y en el de la erradicación de cultivos ilegales. La complejidad del problema obliga a plantear intervenir sobre algunos eslabones claves de la cadena, que, consideramos, son cuatro: el bloqueo del lavado de dinero y del desvío de insumos químicos, el desarrollo por cuencas y el fortalecimiento institucional municipal, regional y nacional. La actual política es más prohibicionista que persuasiva y promotora.
- En paralelo, en materia de reforma del Estado, se debe apoyar la implementación de un Plan Nacional Anticorrupción y consolidar la reforma del Poder Judicial, así como promover la implementación de una reforma penal y penitenciaria y la modernización de la Policía Nacional del Perú, aspectos claves en la lucha contra el narcotráfico.
- De otro lado, se debe implementar la nueva política en forma cabal, con los recursos necesarios y desplegada a nivel nacional, en coordinación con las alianzas globales antidrogas. Se requiere que no existan desbalances respecto a los pesos de uno u otro componente, para que la política tenga efectividad. Como soporte del desarrollo alternativo, se requiere de políticas nacionales y sectoriales de apoyo al mundo rural, a la Amazonía, a sus pueblos y a las actividades agroforestales. La actual política pública no ha tenido resultados, sin embargo, no solo porque tiene los problemas de diseño reseñados, sino porque no se ha dotado de recursos a la lucha antidrogas y existe una baja calidad de la gestión multisectorial del tema, expresada en el talón de Aquiles: la falta de coordinación entre las entidades estatales involucradas.

- Se debe definir la política pública nacional contra el tráfico ilícito de drogas en términos positivos, como política de defensa y promoción de la salud pública, seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática. En cada valle cocalero es necesario se definan, de igual manera, políticas específicas, ligadas a las políticas y planes de desarrollo concertado local. La unidad de desarrollo no debiera ser los distritos sino las cuencas y su programa, el desarrollo local pacífico de cada una.
- Se propone, de igual manera, apoyar fuertemente a las cooperativas de productores ya involucrados en el desarrollo alternativo y extender el desarrollo alternativo a los valles priorizados, impidiendo cualquier retroceso posible de los primeros frutos del desarrollo alternativo y extendiendo masivamente en toda la franja de productores cocaleros la información sobre estas experiencias.
- En consonancia, se requiere implementar y operar un programa de fortalecimiento de la democracia municipal, con líneas de soporte a los municipios de las zonas cocaleras, trabajando con sus autoridades la gestión del desarrollo de sus localidades. Las líneas de trabajo sobre fortalecimiento institucional, desarrollo productivo, desarrollo social y coordinación interinstitucional por cuencas, son claves para tener éxito. Se trata de promover la instalación de Mancomunidades o Coordinadoras Municipales por cuencas.
- El planteamiento, además, es que esta política pública nacional motive la formulación de uno o varios programas estratégicos del presupuesto por resultados, esto es, se estructuren programas con base en metas, plazos, indicadores para monitoreo y evaluación y líneas de actividades centrales. Actualmente, la lógica de la política y planificación del tema no tiene una visión objetivo con plazos establecidos, y se enmarca aún en la lógica de productos y actividades. Falta cuantificar el esfuerzo necesario para la erradicación y desarrollo alternativo, no solo por zonas cocaleras sino nacionalmente; tener un horizonte temporal para arribar a la visión objetivo, nacionalmente y en estos valles; así como una estimación de los recursos, para hacer inviable al narcotráfico su reproducción en el país.
- La visión objetivo al 2021 debiera ser la de un “país de presencia marginal del narcotráfico”, expresada en indicadores de hectáreas sembradas, producción cosechada, productos procesados, incautaciones, interdicción y beneficiarios del desarrollo alternativo, entre otros aspectos. Ello supone evaluar la política actual y formular el plan 2011-2016 como primera fase de un planeamiento estratégico hacia el 2021, cuya primera fase quinquenal, 2011-2016, debe restablecer el control de la situación y conseguir una reducción sustantiva de la presencia del tráfico ilícito de drogas en el país.

## REFERENCIAS

- Antezana, Jaime. "La droga mata". Informe periodístico. En: *Hildebrandt en sus Trece*. 28 de enero de 2011, pp. 10-3.
- Arroyo, Juan. *La sociedad desviada. Diagnóstico estratégico comunicacional de las cuencas cocaleras del Perú. Informe final de consultoría para UNODC*. Lima: febrero del 2011 (en prensa).
- Banco Interamericano del Desarrollo. *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana*. Washington D.C.: BID, 1996.
- Banco Mundial. "El crimen y la violencia como problemas para el desarrollo en América Latina y el Caribe". En: *El desafío de la violencia criminal urbana*. BID: Río de Janeiro, 1997.
- Banco Mundial. *Iniciativa Haciendo Negocios*, 2004.
- Basombrío, Carlos. *Seguridad ciudadana y actuación del Estado. Análisis de tendencias de opinión pública*. Lima: Instituto de Defensa Legal, marzo del 2004, p. 68.
- Becker, Howard. *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Argentina: Siglo XXI Editores, 2009.
- Benítez, Raúl. *La nueva seguridad regional: amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central*. Fride: Comentario, marzo del 2009.
- Blumer, H. "Collective Behavior". En: Gittler, J. B. (Comp.). *Review of Sociology: Analysis of a Decade*. Nueva York, 1957.
- Briscoe, Iván. *La proliferación del "Estado paralelo"*. Documento de Trabajo. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Fride), octubre del 2008, 32 p.
- Brown, Evan. *Drug Trafficking, Violence, and Instability in Mexico, Colombia, and the Caribbean: Implications for U.S. National Security*. Colloquium Brief. U.S. Army War College, University of Pittsburgh, Matthew B. Ridgway Center for International Security Studies, 2009.
- Buxton, Julia. *The Political Economy of Narcotics: Production, Consumption and Global Markets*. Zed Books, 2006, 256 p.
- Cabieses, Hugo. *La erradicación y el "desarrollo alternativo" en el banquillo. Crónica de dos fracasos en la región andino-amazónica*. Lima, noviembre del 2010.
- Cabieses, Hugo; Baldomero Cáceres, Anahí Durand, Ricardo Soberón y Roger Rumrill. *Hablan los diablos. Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú*. Quito: Abya Yala – Quito, TNI – Holanda y MLAL Italia, julio del 2005.
- Camacho, Álvaro (Ed.). *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales – CESO, Observatorio de las Relaciones entre Europa y América Latina – Obreal, 2006, 281 p.
- Chabat, Jorge. "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios". En: *Política y Gobierno*, Vol. I, N° 1, primer semestre de 1994.

- Chabat, Jorge. "Narcotráfico y el Estado: el discreto encanto de la corrupción". En: *Letras Libres*, septiembre del 2005.
- Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Justicia. *International Narcotics Control Strategy Report 2003*. Capítulo "Policy and Program Developments", marzo del 2004.
- Department of State – United States. *Drug and Chemical Control*, marzo del 2010, p. 500.
- Devida. *III Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Población General del Perú*. Lima: Devida-UNODC, 2006.
- Devida. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011*, aprobada mediante el D.S. 050-2010-PCM de abril del 2010.
- Dudley, Steven S. *Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras*. Mexico Institute. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Collaboration, mayo del 2010, 30 p.
- Durand, Anahí. "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*, 34 (1), 2005, p. 103-26.
- Durand, Francisco. *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2007.
- Durand, Úrsula. *Coca o muerte. La radicalización del movimiento cocalero*. Lima: Desco, 2008.
- Felbab-Brown, Vanda. *Shooting Up. Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010, 292 p.
- García, Jaime y Jaime Antezana. *Diagnóstico de la situación del desvío de IQ al narcotráfico*. Lima: ConsultAndes-Devida, enero del 2009, p. 24.
- Harrendorf, Stefan; Markku Heiskanen y Steven Malby (Eds.). *International Statistics on Crime and Justice*. Helsinki: UNODC and European Institute for Crime Prevention and Control (Heuni), 2010, 178 p.
- INEI. *Informe técnico: Evolución de la pobreza al 2009*. Lima, mayo del 2010.
- Kaufmann, Daniel et al. *Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*. World Bank, 2009.
- Kenney, Michael. *From Pablo to Osama. Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies, and Competitive Adaptation*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007, 310 p.
- López Restrepo, Andrés. *Narcotráfico: las múltiples dimensiones del problema*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 2008. 31 p.
- Macroconsult. *Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú. Estudios sobre coca, cocaína, seguridad y desarrollo*. Lima, 2008, 299 p.
- Maertens, Francis y Amado Philip. *David contra Goliat: ¿pueden México, Centroamérica y el Caribe combatir con eficacia el narcotráfico, la delincuencia organizada y el terrorismo?* Fride. Comentario, febrero del 2009.

- Méndez, María. "El impacto del narcotráfico en el ámbito político. La cadena narco: amenaza para la democracia y la gobernabilidad". En: *El mapa del narcotráfico en el Perú*. 1ª ed. IDEI – PUCP, julio del 2009, pp. 58.
- Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito. Oficina Regional para Perú y Ecuador. *Drogas y delitos en el Perú. Situación y evolución. Informe 2007*.
- Navarrete-Frías, Carolina y Francisco Thoumi. *Drogas ilegales y derechos humanos de campesinos y comunidades indígenas*. París: Unesco, 2005, p. 9.
- Novack, Fabian. "¿Una propuesta con sustento?". En: *Narcotráfico y Gobernabilidad*. Boletín Electrónico del IDEI, año 4, N° 35, agosto del 2010.
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente*, 2010.
- Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Opinión Pública. *Estado de la opinión pública. Temas de seguridad*, julio del 2010.
- Resa, Carlos. *La reducción del cultivo de coca resulta rentable para la economía de las familias. Evolución de la renta familiar promedio en los distritos en los que se cultiva hoja de coca*. Lima: UNODC, 2008.
- Ribando Seelke, Clare (Coord.). *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*. Congressional Research Service of US, 30 abril de 2010, 38 p.
- Sánchez León, Abelardo del Mastro. *En el juego de la vida. Ser delincuente en Lima*. Lima: Desco, 1993.
- Santa, Adalberto. *El narcotráfico en América Latina*. 1ª ed. México: Siglo XXI, 2004.
- Thoumi, Francisco. *El imperio de la droga, narcotráfico, economía y la sociedad en los Andes*. Bogotá: Planeta, 2002.
- Thoumi, Francisco y Carolina Navarrete-Frías. *Drogas ilegales y derechos humanos de campesinos y comunidades indígenas*. París: Unesco, 2005, p. 9.
- United Nations. *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004, 143 p.
- United States Department of State. *Drug and Chemical Control March 2010*.
- United States Department of State. *Money Laundering and Financial Crimes Country Database*, 2010.
- UNODC. *Drogas y delitos en el Perú. Situación actual y evolución, informe 2007, 2008*, 51 p.
- UNODC. *Desarrollo alternativo en el área andina: guía técnica*, 2008, p. 67.
- UNODC. *World Drug Report 2009*. Nueva York: United Nations, 2009.
- UNODC. *Perú: monitoreo de cultivos de coca 2009*. Lima: UNODC, junio del 2010.
- UNODC. *World Drug Report 2010*. Nueva York: United Nations, 2010.