

# 43

Fecha de presentación: diciembre, 2021

Fecha de aceptación: marzo, 2022

Fecha de publicación: mayo, 2022

## ANÁLISIS DE POLÍTICAS

DE ESTADO EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS EN PERÚ 1990 – 2010.

### ANALYSIS OF STATE POLICIES IN THE FIGHT AGAINST DRUG TRAFFICKING AND SOCIOECONOMIC OUTCOMES IN PERU 1990 - 2010.

Edwin Collazos Paucar<sup>1</sup>

E-mail: [ecollazosp@unmsm.edu.pe](mailto:ecollazosp@unmsm.edu.pe)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0516-7526>

Patricio Aparicio Santiago Saturnino<sup>2</sup>

E-mail: [spatricio@unfv.edu.pe](mailto:spatricio@unfv.edu.pe)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0297-8937>

Genry Smith Huaman Almonacid<sup>3</sup>

E-mail: [genry.huaman@unas.edu.pe](mailto:genry.huaman@unas.edu.pe)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2288-1406>

Jacobo Romero Quispe<sup>1</sup>

E-mail: [jromeroq@unmsm.edu.pe](mailto:jromeroq@unmsm.edu.pe)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4416-1802>

Víctor Raúl Reátegui Paredes<sup>4</sup>

E-mail: [victor.reategui@unapiquitos.edu.pe](mailto:victor.reategui@unapiquitos.edu.pe)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8249-247X>

<sup>1</sup> Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Perú.

<sup>2</sup> Universidad nacional Federico Villarreal. Perú.

<sup>3</sup> Universidad Nacional Agraria de la Selva. Perú.

<sup>4</sup> Universidad Nacional de la Amazonía Peruana. Perú.

#### Cita sugerida (APA, séptima edición)

Collazos Paucar, P., Santiago Saturnino, P. A., Huaman Almonacid, S., Romero Quispe, J. & Reátegui Paredes, V. R., (2022). Análisis de políticas de estado en la lucha contra el narcotráfico y los resultados socioeconómicos en Perú 1990 – 2010. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(3), 428-438.

#### RESUMEN

El narcotráfico es uno de los temas que genera mayor de incertidumbre y constituyen fuentes de riesgos para la sociedad, las instituciones públicas y las economías nacionales. El Estado peruano se esfuerza por consolidar una estrategia equilibrada, donde junto a la interdicción antinarcóticos, se afiancen programas viables de eliminación del narcotráfico. En tal sentido, el objetivo del presente trabajo se centra en emprender un análisis de las políticas de Estado de 1990 al 2010 en materia a la lucha contra el narcotráfico y cómo esta afectó el aspecto socioeconómico en el país, para determinar los resultados obtenidos por el Estado de las políticas orientadas a la lucha contra el narcotráfico durante el período. Para ello se realiza la revisión bibliográfica especializada y análisis de políticas de estado en la lucha contra el narcotráfico y los resultados socioeconómicos en Perú durante los años 1990 – 2010. La revisión realizada permitió afirmar que el Estado Peruano fracasó en su obligación de enfrentar el creciente tráfico ilícito de drogas y que sus principales instituciones responsables de los diversos componentes de La Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas no obtuvieron los resultados esperados salvo contadas excepciones.

**Palabras claves:** Narcotráfico, lucha, políticas, impacto socioeconómico, Perú.

#### ABSTRACT

Drug trafficking is one of the issues that generates the greatest uncertainty and constitutes a source of risk for society, public institutions and national economies. The Peruvian State is striving to consolidate a balanced strategy, where, together with anti-drug interdiction, viable programs for the elimination of drug trafficking are strengthened. In this sense, the objective of this paper focuses on undertaking an analysis of State policies from 1990 to 2010 regarding the fight against drug trafficking and how this affected the socioeconomic aspect in the country, in order to determine the results obtained by the State from policies aimed at the fight against drug trafficking during the period. For this purpose, a specialized bibliographic review and analysis of state policies in the fight against drug trafficking and the socioeconomic results in Peru during the years 1990 - 2010 were carried out. The review made it possible to affirm that the Peruvian State failed in its obligation to confront the growing illicit drug trafficking and that its main institutions responsible for the various components of the National Anti-Drug Strategy did not obtain the expected results, with few exceptions.

**Key words:** Drug trafficking, fight, policies, socioeconomic impact, Peru.

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, temas como el narcotráfico, el terrorismo, la degradación ambiental, las migraciones no controladas, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado transnacional, el terrorismo informático y el aumento de la brecha económico y social entre las naciones, han sido securitizados en distintos grados. Debido a su naturaleza, han sido incorporados a la agenda de seguridad porque se entiende que afectan en alguna medida la seguridad de los Estados, las sociedades y los individuos.

Si bien no afectan en forma directa la integridad territorial y la soberanía de los Estados, estas cuestiones incrementan el grado de incertidumbre y constituyen, fuentes de riesgos para las sociedades, las personas, los valores democráticos, las instituciones públicas, las economías nacionales, sus instituciones financieras y los ordenamientos y códigos de conductas mundiales. Asimismo, al volverse permeables las fronteras nacionales, la distinción entre lo que es interno y externo se vuelve obsoleto y se agregan nuevos elementos de imprevisibilidad a la hora de formular políticas respecto a las mencionadas amenazas (Ariza, 2010).

El consumo indebido es también un elemento ordinario en toda imagen del problema de la lucha contra el narcotráfico. El tráfico ilícito crea y satisface más opciones de farmacodependencia. La farmacodependencia crea y satisface más opciones de tráfico ilícito. Se trata, pues, de un sistema progresivo de variables interdependientes. Tanto la demanda como la oferta de las drogas, como factores condicionantes de la tendencia del uso indebido, provocan que el tráfico ilícito se desarrolle. (Barreiro et al., 2006)

Se estima que en el Perú existen más de un millón de personas que han consumido Pasta Básica de Cocaína (PBC) o cocaína por lo menos una vez en su vida. De acuerdo a estudios realizados, entre el 2002 y el 2006, el consumo de marihuana aumentó en un 75% en los estudiantes de secundaria del país (Zárate et al., 2006). Según la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, se calcula que entre los años 2003 al 2007, 500 millones de dólares, provenientes del narcotráfico, estarían insertados en la economía peruana. Del total de 7.5 millones de hectáreas deforestadas en el país, al menos 2.5 millones han sido deforestadas debido al cultivo de coca. (Riveros, 2018).

El tráfico ilícito de drogas deteriora los valores en los que se cimienta la sociedad y corrompe sus instituciones, genera convulsión social y atenta contra la seguridad ciudadana (Mantilla, 2011). El 60% de los delitos comunes

se cometen bajo los efectos de las drogas y el alcohol. Se estima que por cada hectárea de cultivo de coca se deforestan cuatro hectáreas de bosque, debido a que el fuego no controlado destruye las áreas aledañas a cultivar. Los químicos generalmente son aplicados bajo el intenso calor de la región, por campesinos descalzos y con poca ropa, quienes, por lo tanto, reciben mínima protección contra las sustancias tóxicas. Las autoridades de salud aún no tienen estadísticas sobre casos de envenenamiento químico relacionado con los cultivos ilícitos. El cultivo de coca en el Perú se concentra en serias zonas principales: Apurímac, Alto Huallaga, La Convención y Lares, Sandía, Aguaytía y Selva Central. Para el año 2005, de acuerdo con cifras de la Oficina de Naciones Unidas contra las drogas y el delito (ONUDD), los cultivos ilícitos de coca alcanzaban más de 50,000 has, que producen 110 mil TM de coca. (Parra, 2014)

La lucha contra el narcotráfico es una política de Estado en el Perú. Este flagelo aún constituye una seria amenaza para la seguridad y estabilidad de la nación al tener efectos devastadores en lo social, económico, medioambiental y político. El Estado peruano se esfuerza por consolidar una estrategia equilibrada, donde junto a la interdicción antinarcóticos, se afiancen programas viables de sustitución de cacaos por cultivos alternativos. En tal sentido, se busca un apoyo más integral de la comunidad internacional hacia el Perú, de acuerdo con el principio de responsabilidad compartida, a fin de enfrentar, en mejores condiciones, a las mafias de las drogas que disponen de ingentes recursos y manifiestan una tendencia a estrechar lazos con el terrorismo.

En este camino emprendido, quedan cuestionamientos sobre las luchas contra el narcotráfico, por ello es importante emprender un análisis de las políticas de Estado de 1990 al 2010 en materia a la lucha contra el narcotráfico y cómo esta afecta el aspecto socioeconómico en el país para determinar los resultados obtenidos por el Estado de las políticas orientadas a la lucha contra el narcotráfico durante el período 1990 al 2010, lo que constituye el objetivo del presente trabajo.

De esta manera, aunque existen muchos enfoques sobre el tema de la lucha del narcotráfico, y existe copiosa información, no se ha pensado de hacer una revisión de las políticas de Estado en el Perú en esta materia y cómo dichas medidas contribuyen a la economía. En estos términos, la revisión teórica del período 1990 al 2010 contribuye a justificar la presente investigación hacia una visión a futuro mediante una visión retrospectiva de lo acontecido en el pasado. Para ello se realiza la revisión bibliográfica especializada y análisis de políticas de estado en la lucha contra el narcotráfico y los resultados

socioeconómicos en Perú durante los años 1990 – 2010, teniendo en cuenta el desarrollo en las Cuenca de: Valle Alto Huallaga-Departamento de Huánuco y Valle Río Apurímac y Ene (VRAE)- Departamento Ayacucho.

## MATERIALES Y MÉTODOS

El estudio realizado es del tipo de investigación Cualitativo, no experimental, descriptivo. Se habla de un estudio cualitativo porque se determinan las políticas de Estado respecto a la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, teniendo en cuenta el impacto, así como su eficacia; es no experimental debido a su naturaleza de estudio, que corresponde al orden social; finalmente, cuando se considera descriptivo desde el enfoque de la realidad con los actores, posibilitando elementos de juicio y una descripción de los hechos, así como de sus implicancias.

El Método Deductivo permitió el estudio de la realidad normativa nacional a partir de la teoría general. Se obtuvo conclusiones particulares a partir de la teoría general, contrastándola con la evidencia empírica. Por lo tanto, se trata de un estudio corroborativo, que permitió descubrir las especificidades de la realidad peruana

Se utilizaron técnicas de Análisis Bibliográfico para examinar el período analizado, que comprende libros, trabajos de investigación, documentos oficiales, publicaciones periódicas e internet. Para un manejo sistemático se utilizaron fichas bibliográficas, principalmente de transcripción y resumen.

Se tomaron datos de las estadísticas oficiales, elaboradas principalmente por Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Cuerpo de Asistencia para el Desarrollo Alternativo (CADA), Empresa Nacional de la Coca S.A (ENACO), Control y Reducción de la Hoja de Coca en el Alto Huallaga (CORAH), Ministerio del Interior, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas (CONTRADROGAS), Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas (CICAD) y otros.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La legislación es una de las principales herramientas de los estados contra la amenaza de la producción de drogas, narcotráfico y consumo de sustancias. Las leyes nacionales reflejan la posición de los gobiernos respecto al problema de las drogas en sus jurisdicciones y en general han evolucionado de manera desigual, reflejando las visiones y filosofías de los gobernantes, que no siempre han sido capaces de visualizar la trascendencia de plantear medidas adecuadas.

En materia de la articulación legislativa antidrogas en el Perú se pueden contar hasta 6 etapas que se resumen en la Figura 1.

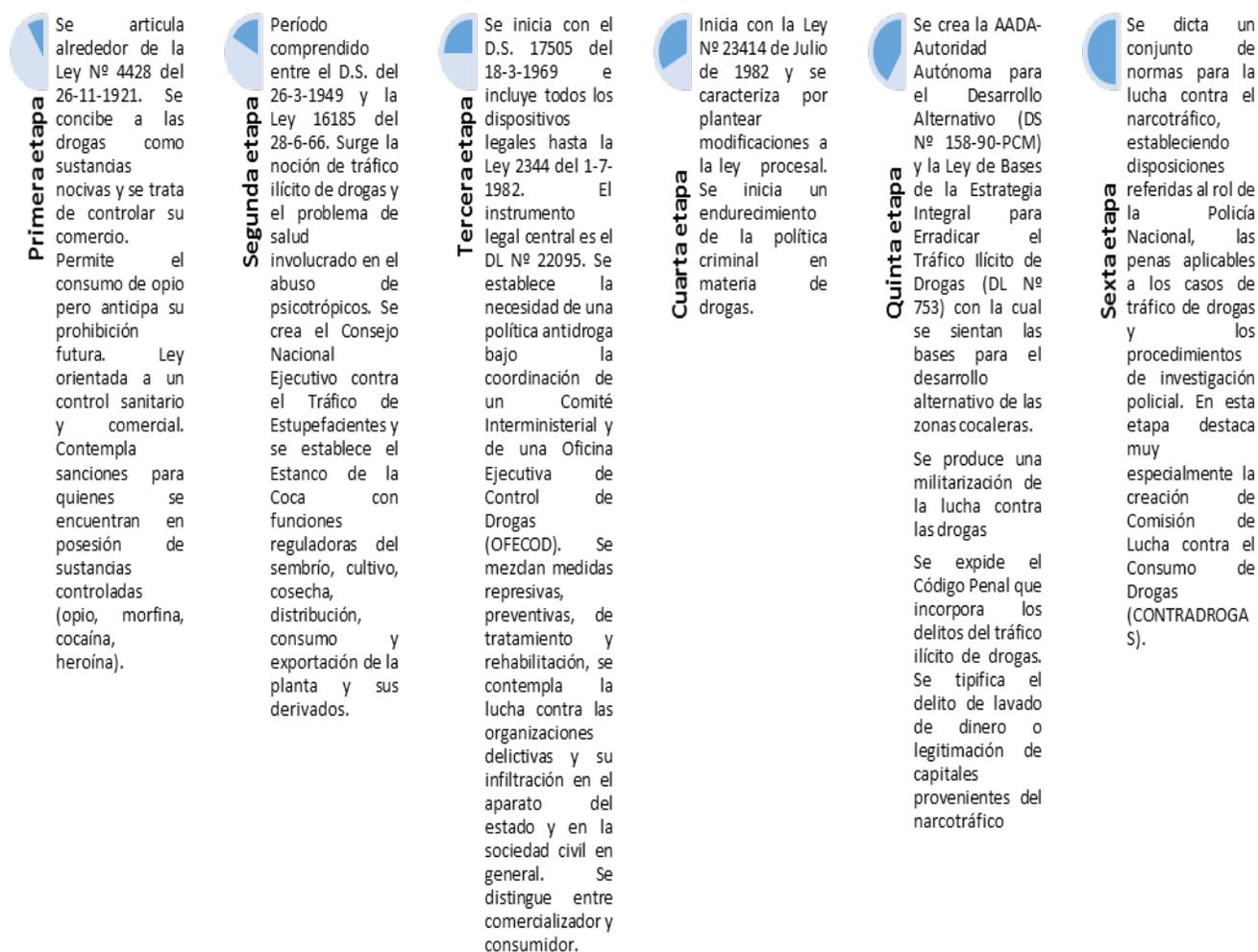


Figura 1. Etapas de tránsito de la legislación peruana sobre las drogas. Fuente: Confección propia, 2022.

En el marco internacional, es importante indicar que el Perú ha ratificado las Convenciones de las Naciones Unidas de 1961 y 1988. Y se ha adherido al Convenio de las Naciones Unidas de 1971. Ha ratificado la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados y la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal. Además, las normas y reglamentos relativos a las drogas, así como su legislación específica sobre delitos relacionados con el control del lavado de activos, sustancias químicas y armas de fuego, se adecuan a los lineamientos de las Convenciones de las Naciones Unidas de 1961 y 1988, guardando asimismo similitud con el Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). (Gehring & Pastrana, 2018)

Por otro lado, la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 1990-2010 establecía como objetivo la reducción de los cultivos de hoja de coca ilícitos hasta llegar a las necesidades de consumo legal, así como erradicar los cultivos de amapola o adormidera y marihuana.

No obstante, la actualización de la Estrategia en 2009 no se impone ninguna meta en este punto (DEVIDA, 2009) como sí lo establecía la versión anterior. Específicamente, la versión original de la Estrategia planteaba como meta reducir en 40% la superficie de cultivos ilícitos de coca existentes al 2006 (51,400has), es decir, se esperaba que en el 2010 los cultivos se redujeran a 30,840has. Asimismo, se proponía eliminar totalmente el cultivo de amapola y marihuana (DEVIDA, 2007). En todo caso, con metas o sin ellas, DEVIDA no logró cumplir los objetivos que se trazó en este tema.

Efectivamente, ha sucedido lo contrario a lo esperado. En el 2007, primer año de ejecución de esta estrategia, el Perú incrementó los cultivos de coca a 53,700has, esto es, un 4% más que el año anterior. En el 2008 nuevamente los cultivos de coca se incrementaron en 4% en relación con el 2007, alcanzando las 56,100has; mientras que en el 2009 se produjo un nuevo crecimiento de los cultivos, llegando a las 59,900has (esto es, 7% más que el año anterior) y para el año 2010 se reportaron 61,200has (2% más que el 2009). Esto significa que, en vez de reducirse los cultivos de hoja de coca en el Perú como producto de la aplicación de la estrategia señalada, estos se han incrementado en 19% entre el 2006 y el 2010. Ver Figura 2.

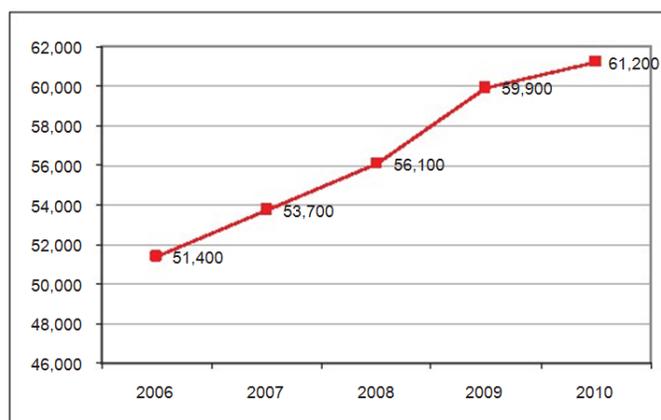


Figura 2. Área de cultivo de hoja de coca 2006-2010 (Hectáreas). Fuente: (UNODC & DEVIDA, 2010).

Es más, en lugar de disminuir el número de regiones involucradas en el cultivo de hoja de coca, este ha aumentado de 12 en el 2006 a 13 en el 2010 (UNODC & DEVIDA, 2010). Esto sucedió a pesar que la Estrategia Nacional había establecido como una línea de acción dentro de su objetivo 3 "evitar la expansión de nuevas áreas de cultivo" (DEVIDA, 2009).

Por otro lado, si tenemos en cuenta que el objetivo final de la estrategia es reducir los cultivos para solo abastecer el consumo legal (cantidad que definitivamente no excede las 9,000TM), esto tampoco se habría cumplido con éxito en el periodo analizado. Ver Figura 3.

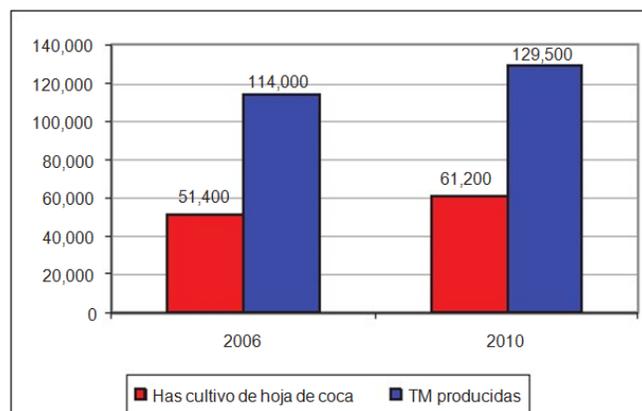


Figura 3. Crecimiento de la producción de hoja de coca 2006-2010 (Toneladas). Fuente: (UNODC & DEVIDA, 2010).

Como se muestra en la Figura 3, mientras que en el 2006 la producción cocalera en el país alcanzó las 114,100TM, el 2010 cerró con 129,500TM; es decir, la producción se incrementó en estos tres años en casi 15,400TM, esto es, 13.8%. Asimismo, si bien las superficies para el cultivo de amapola o adormidera y marihuana no parecen ser aún significativas, los decomisos que se producen anualmente de estos cultivos o sus derivados (morfina, heroína, etc.) revelan que siguen presentes en el mercado ilícito de drogas peruanas. Al respecto, DEVIDA reconoce la dificultad que tiene para medir y monitorear mediante imágenes satelitales la amapola, así como la producción de marihuana, al producirse esta al interior de viviendas, en pequeñas propiedades o sembríos aislados.

En la Figura 4 se muestra la destrucción de amapola 2006-2010 (Hectáreas).

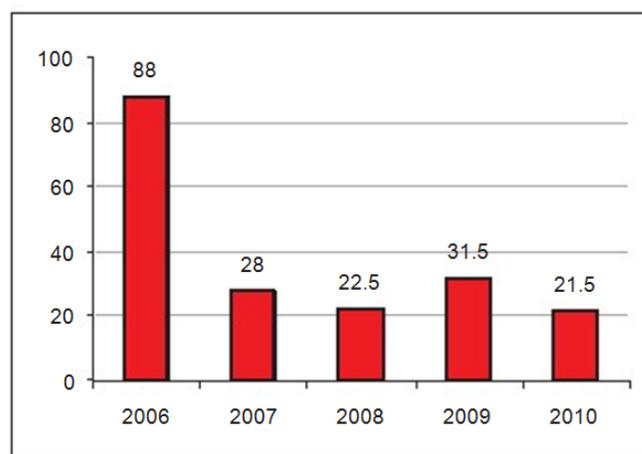


Figura 4. Destrucción de amapola 2006-2010 (Hectáreas). Fuente: (UNODC & DEVIDA, 2010).

Como consecuencia, tal como se observa en la Figura 4 y Figura 5, durante el período analizado no fue posible sostener el cumplimiento con erradicar estos dos cultivos ilícitos conforme lo propone la Estrategia Nacional 2007-2011.

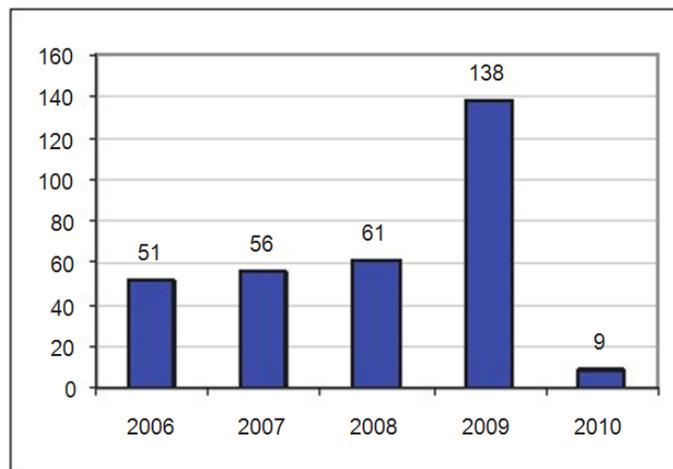


Figura 5. Destrucción de marihuana 2006-2010 (Toneladas). Fuente: (UNODC & DEVIDA, 2010).

En este contexto, las razones fundamentales que revelan los resultados obtenidos se pueden centrar en la falta de voluntad y decisión política de las autoridades peruanas para desarrollar una política de erradicación permanente y sostenida en todos los valles de producción de los cultivos ilícitos. Asimismo, el temor de las autoridades de enfrentar a algunos movimientos sociales condujo a cierta parálisis en las labores de erradicación de regiones socialmente conflictivas. Los casi nulos recursos económicos destinados por parte del Estado peruano a la erradicación de cultivos ilícitos, como consecuencia de los puntos anteriores. Recién a partir del 2010 se destinan recursos para la compra de combustible (alrededor de 3 millones de dólares) para las aeronaves utilizadas en estos operativos. Finalmente, existió un exceso de confianza en el financiamiento proveniente de la cooperación internacional, la cual, de acuerdo con la Figura 6 se fue reduciendo paulatinamente cada año. Así, en el 2007 la cooperación estadounidense para este tema fue de US\$.32.5 millones; en el 2008 se redujo a US\$.20.5 millones, mientras que en el 2009 decreció hasta los US\$.14.4 millones y se recuperó el 2010 a US\$.18.0 millones.

Esto indica que la ayuda internacional en materia de erradicación se redujo en 36.93% entre el 2007 y el 2009, aumentando en 25% en el último año (Figura 6).

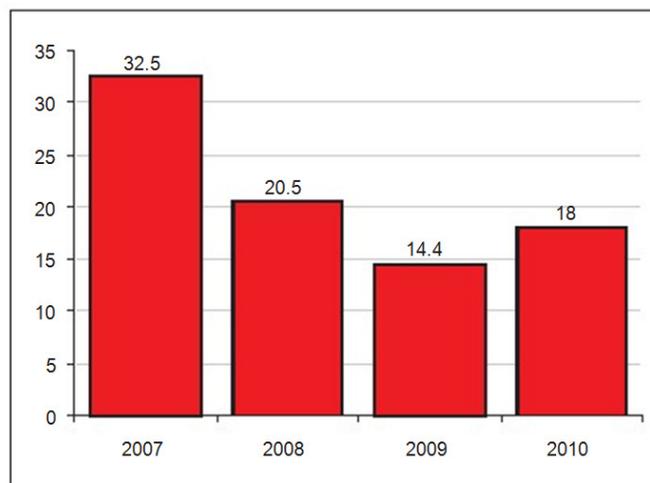


Figura 6. Cooperación internacional en erradicación (Millones de US\$). Fuente: (Gastelumendi, 2009).

Como consecuencia de todo lo anterior, la erradicación de las áreas cultivadas ha ido en descenso año a año. Así, el 2007 se erradicaron 12,072has, el 2008 fueron 10,143has, mientras que en el 2009 se redujeron 10,025has, esto es, del 2006 al 2009 la erradicación se redujo en el país en 21%. Sin embargo, en el 2010 (gracias al incremento de la cooperación estadounidense para ese año) la erradicación se intensificó, aunque sin alcanzar los resultados obtenidos en el 2006. Ver Figura 7.

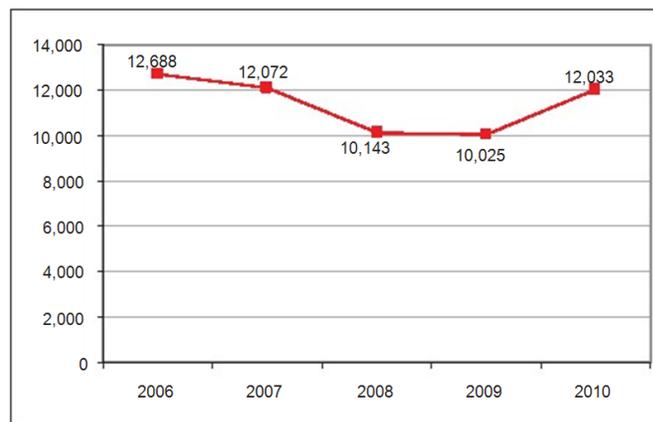


Figura 7. Áreas erradicadas 2006-2010 (Hectáreas). Fuente: (UNODC & DEVIDA, 2010).

La experiencia indica que las regiones del Perú donde se han dado mayores y mejores avances en la lucha contra el narcotráfico son aquellas donde se ha mantenido una política de erradicación sostenida y permanente, acompañada de programas de desarrollo alternativo (Figura 8).

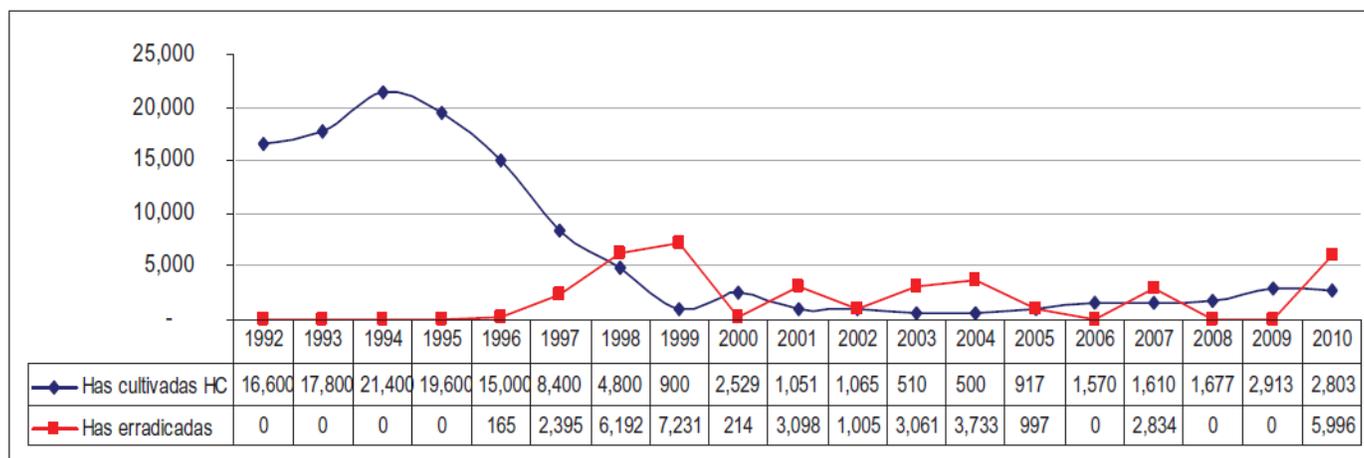


Figura 8. Impacto de la erradicación en Ucayali. Evolución de las áreas cultivadas vs. Erradicadas (Hectáreas). Fuente:(Gastelumendi, 2009).

En efecto, no es casual que, en Ucayali, donde se concentró el 26% del total de lo erradicado en el país desde 1983, se hayan reducido los cultivos ilícitos de 21,400has en 1994 a 2,803has en el 2010 (ver Figura 8), como tampoco es casual que San Martín, que concentra el 49% de lo erradicado a nivel nacional, haya reducido sus cultivos de 28,600has en 1992 a 1,725has en el 2010 (Figura 9).

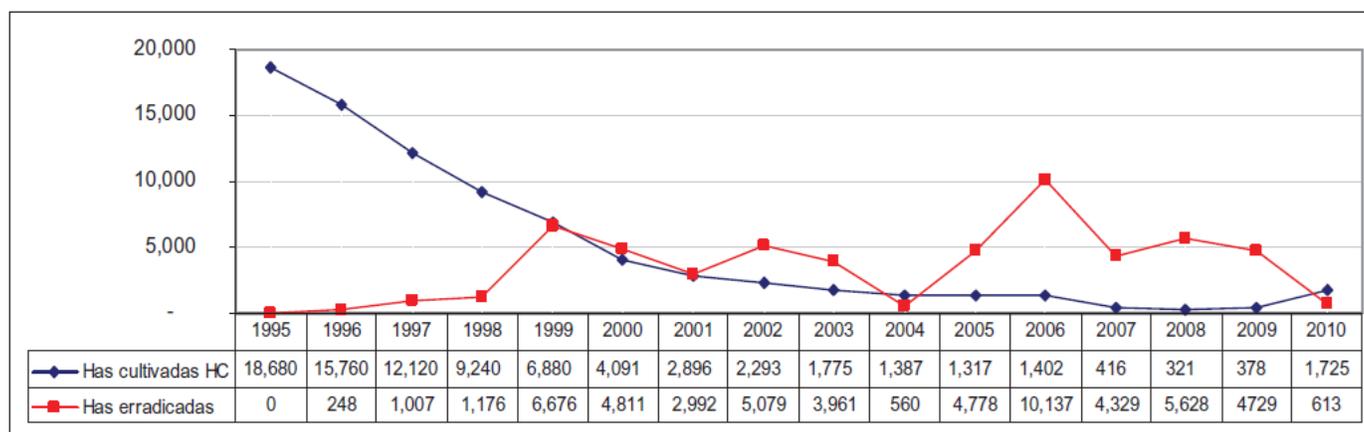


Figura 9. Impacto de la erradicación en San Martín Evolución de las áreas cultivadas vs. Erradicadas (Hectáreas). Fuente:(Gastelumendi, 2009).

### Impacto socioeconómico

En los años de apogeo del narcotráfico se observó una migración desorganizada hacia las zonas de producción de hoja de coca y elaboración de pasta básica de cocaína (PBC). En tal contexto, la ausencia de un proceso de desarrollo de vínculos con el entorno, la naturaleza ilegal de los cultivos, la presencia de grupos que no se rigen por las leyes de la convivencia civilizada y la limitada presencia del Estado, coadyuvaron a un clima de desorden donde proliferó la violencia más extrema. (Troncoso, 2017).

El crecimiento de las extensiones dedicadas a la coca y su impacto sobre la ecología de la región, se vieron reforzados por la manera inadecuada con la que se quiso enfrentar el problema: esquemas de erradicación y sustitución mediante acciones represivas que no tomaron en cuenta la realidad de la zona y que por el contrario aceleraron el crecimiento de la extensión de los cultivos de coca. En realidad, es poco probable que la incapacidad para proponer planes de desarrollo efectivos se debiera a una intencionalidad negativa; más bien, reflejó la falta de un análisis global

del problema y la ausencia de un consenso nacional e internacional que tome en cuenta los intereses de todas las partes involucradas (Meléndez et al., 2017).

En 1940 el Alto Huallaga tenía una población de 11,623 personas; 21 años después, en 1961, ésta se había multiplicado cerca de cuatro veces llegando a 45,187 personas. La apertura de la carretera que une Huánuco y Tingo María con Lima y la costa jugó un rol central en este proceso. Para 1972 el número de habitantes en la región se había doblado hasta llegar a un total de 92,237 personas. Con la culminación de la carretera marginal y la colonización del valle del Huallaga promovida por el Estado, el flujo poblacional se incrementó aún más, convirtiéndose en la única zona del país, fuera de Lima, con tasas positivas de inmigración.

El proceso de colonización en la selva siguió el trazo de la carretera marginal, definiendo áreas de inmigración antigua (cerca de Tingo María) y más reciente (Tocache por ejemplo) aunque en todas las zonas se dio una significativa migración. Las motivaciones iniciales de los migrantes eran obtener tierras de cultivo o al menos conseguir empleo. El flujo migratorio estaba compuesto por una población mayoritariamente serrana que escapaba de los resultados de la reforma agraria y la falta de perspectivas de desarrollo en sus zonas de origen.(Salinas, 2016).

Aunque en un primer momento el Estado actuó como promotor de la migración a través de la construcción de carreteras, su presencia organizadora al poco tiempo se desvaneció, dejando una infraestructura de acceso que fue aprovechada por la migración desorganizada de personas que buscaban nuevas oportunidades y encontraron un campo fértil para el cultivo de coca (Trelles & Mejía, 2009).

Las poblaciones recién asentadas carecían de los títulos de propiedad indispensables para convertirse en sujetos de crédito o recibir asistencia técnica, lo cual fomentó la existencia de cultivos ilegales de coca, involucrándose en un círculo vicioso que incrementaba sus dificultades de subsistencia. En el análisis de los fenómenos socio-demográficos, generados por la expansión cocalera en la selva alta, se encuentran elementos propios de la política peruana: la falta de continuidad y planificación en las acciones del Estado, que en un primer momento genera expectativas y deja luego vacíos que son cubiertos por otras fuerzas no previstas pero previsibles.(Durand, 2005).

En general puede afirmarse que la coca y la cocaína se han convertido en la mayor fuente de distorsión en el desarrollo económico del Perú. En efecto, cálculos conservadores indicaban que a inicios de los años 90, el país

recibía anualmente unos 800 millones de dólares como resultado de la producción de hoja de coca y su transformación en drogas (Rojas, 1995).

En años recientes las intensivas importantes acciones de interdicción, algunos cambios en los mercados internacionales de las drogas y las actividades enmarcadas en el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo ocasionaron una retracción en las actividades de producción y venta de sustancias psicoactivas, reduciendo significativamente las ganancias de todos los involucrados, comenzando desde los productores de materia prima e incluyendo a los grandes traficantes. Precisamente, la necesidad de obtener mejores ingresos llevó a que en los últimos años un importante porcentaje de campesinos cocaleros se convirtieran en productores de pasta bruta y clorhidrato de cocaína en sus propias chacras, vendiendo un producto con valor agregado y naturalmente con mayor valor en mercado.(Cubides, 2014).

Es posible que sólo una parte de los dólares que son cambiados en moneda nacional para pagar a los cocaleiros y otros agentes en este proceso lleguen físicamente a la selva. Parece ser que la mayor parte del dinero llega a Lima a través de diversos mecanismos de lavado y contactos entre miembros de los carteles internacionales. Así pues, las economías de las localidades de la selva no necesariamente se benefician de esta actividad(Cabieses, 1998).

La infraestructura de salud, educación y comunicaciones de las localidades cocaleras de la selva se ha modificado paulatinamente debido en parte a las acciones de implementación de infraestructura realizadas por el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo, apreciándose una notable mejoría en el número de hospitales, escuelas y vías de comunicación. Si bien los cultivos de coca y sus derivados resultan ser en cierta medida una actividad económica rentable en las zonas donde aún prospera el cultivo de coca, el costo de vida también se incrementa, de tal manera que la población sólo puede satisfacer niveles de subsistencia precaria, sin los servicios básicos más fundamentales. (Tumi, 2019).

## DISCUSIÓN

La Ley 28003 de 18 de junio de 2003, que modifica el Decreto Legislativo 824, precisa las atribuciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), definiéndola como un organismo público descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de diseñar y conducir la estrategia nacional de lucha contra las drogas, así como servir como contraparte nacional de las fuentes cooperantes

internacionales en esta materia. Asimismo, la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, señala que DEVIDA tiene la responsabilidad de diseñar y conducir multisectorialmente la Política Nacional de Lucha contra el Consumo, Producción y Tráfico Ilícito de Drogas, así como coordinar, promover, planificar, monitorear y evaluar los programas y actividades contenidos en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas y sus actualizaciones anuales.

Sin embargo, por las razones que se exponen en los siguientes puntos de este documento, es posible concluir que DEVIDA no pudo cumplir el rol efectivo y eficiente como conductor multisectorial de la política antidroga, lo que no solo queda evidenciado en el incumplimiento de gran parte de los indicadores y metas trazados por este organismo para el período 1990-2010 sino también por su falta de apoyo y respaldo político para lograr liderazgo y tener la capacidad para articular al resto de sectores del Estado en esta lucha. En síntesis, su rol de rector, coordinador, facilitador y ejecutor de la política antidroga no fue cumplido con la eficiencia que este grave problema de seguridad nacional exige.

Más aún, se puede afirmar que el Estado Peruano fracasó en su obligación de enfrentar el creciente tráfico ilícito de drogas que amenaza la seguridad nacional y que sus principales instituciones responsables de los diversos componentes de La Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas (ENLCD) no obtuvo los resultados esperados salvo contadas excepciones.

De esta manera, se pueden señalar como principales deficiencias institucionales de DEVIDA que han contribuido a que dicho organismo no alcance los objetivos trazados:

- DEVIDA, así como su Presidente Ejecutivo, carecieron del peso político necesario para conducir la Política Nacional Antidroga. Antes de la dación de la Ley N° 29158– Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, del 19 de diciembre de 2007, el Presidente Ejecutivo de DEVIDA tenía el rango de Ministro; sin embargo, lo cierto es que, en la práctica, este cargo nunca se ejecutó eficientemente.
- Como consecuencia de lo anterior, el Presidente Ejecutivo de DEVIDA no tuvo fuerza política para articular al resto de sectores del Estado involucrados en la lucha antidroga. Esto se verifica ante el hecho que las instituciones encargadas de la interdicción, erradicación y desarrollo no operaron como un sistema integrado y articulado, sino más bien como entidades divorciadas, cada una preocupada de cumplir sus propias metas y objetivos.
- DEVIDA no fue capaz de mostrar capacidad para producir información vital para la lucha antidroga, para realizar diagnósticos en cada área involucrada en la

estrategia ni para evaluar permanentemente y hacer las correcciones debidas de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas.

- Asimismo, las oficinas descentralizadas de DEVIDA contaron con muy poco personal y escasos recursos económicos, lo que les impidió tener un real liderazgo en las regiones donde operaban.

Sin embargo, si bien DEVIDA es la entidad nacional responsable de conducir la lucha antidroga, no es la única institución involucrada en esta tarea; otras, cuyo rol y responsabilidades no estuvieron claramente definidas en la Estrategia Nacional, presentaron un conjunto de problemas que requerían, asimismo, de reformas.

- La Empresa Nacional de la Coca (ENACO), como monopolio de la comercialización legal de la hoja de coca durante el periodo, careció de la capacidad económica y operativa para comprar el íntegro de la oferta legal (para uso tradicional e industrial) de este cultivo. Si ENACO hubiese tenido esta capacidad y comprara toda la coca legal que se necesitaba en el país (no más de 9,000TM), sería útil y muy fácil determinar el carácter ilegal del resto de la producción cocallera.
- Por otro lado, ENACO también adoleció de la capacidad técnica para determinar periódicamente la demanda legal de la hoja de coca requerida en el país.
- La Policía Nacional del Perú presentaba un conjunto de problemas para desarrollar con mayor eficiencia y efectividad su labor de interdicción, tales como: recursos materiales y económicos insuficientes, corrupción en algunos de sus cuadros, escaso personal, falta de especialización, etc.
- Por último, resulta evidente el escaso compromiso mostrado en la lucha antidroga por parte de determinados ministerios e instituciones del Estado, gobiernos regionales y locales, lo cual impacta negativamente en los resultados obtenidos en la Estrategia. La poca eficiencia mostrada en la implementación de un sistema de control de insumos químicos por parte del Ministerio de la Producción; la limitada participación del Ministerio de Agricultura en la promoción de programas complementarios a las actividades de los programas de desarrollo alternativo; o el apoyo a los movimientos cocalleros y a planteamientos como la legalización de la hoja de coca por parte de algunos gobiernos regionales y locales; son claros ejemplos de la necesidad de cambios en estos sectores.

## CONCLUSIONES

La Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas (ENLCD) 1990-2010 plantea un conjunto de metas y objetivos que, durante el periodo analizado, no fueron alcanzados. Esto determina que no hubo una aplicación

efectiva de todos los componentes de la estrategia a nivel nacional.

Los resultados mostrados revelan que durante el periodo analizado se han incrementado los cultivos ilegales y la presencia del narcotráfico en el país, teniendo el desplazamiento de cultivos ilegales de hoja de coca de Colombia al Perú. Las políticas del Estado no expresaron en un verdadero liderazgo y apoyo para una efectiva implementación de la ENLCD.

Esto se expresó en la limitada asignación de recursos presupuestales y la limitada acción de la mayor parte de instituciones públicas con responsabilidad en la lucha con el tráfico ilícito de drogas. Esta experiencia se basa en la aplicación sostenida de los programas de desarrollo alternativo (programas productivos, infraestructura social e infraestructura física básica); la erradicación sostenida de cultivos ilegales; la interdicción y control de insumos químicos; y, una mayor presencia del Estado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ariza, J. J. (2010). Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria: la experiencia anglosajona. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 12(2), 1-36.
- Barreiro, H., Tamame, A., Lora, N., & Ramírez, E. (2006). Principales bases legales relacionadas con la expedición y uso de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias tóxicas en Cuba. *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 22(2), 0-0.
- Cabieses, H. (1998). Nuevas tendencias sobre la coca y el narcotráfico en el Perú. *Debate Agrario*, 27(199), 217-252.
- Cubides, O. M. (2014). La violencia del narcotráfico en los países de mayor producción de coca: los casos de Perú y Colombia. *Papel Político*, 19(2), 657-690.
- DEVIDA. (2007). Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas-DEVIDA. [https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Adjuntos/La\\_Estrategia\\_Nacional\\_contra\\_las\\_Drogas\\_2007-2011.pdf](https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Adjuntos/La_Estrategia_Nacional_contra_las_Drogas_2007-2011.pdf)
- DEVIDA. (2009). Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas-DEVIDA <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2010/abril/30/DS-050-2010-PCM.pdf>
- Durand, A. (2005). El movimiento cocalero y su (in) existencia en el Perú. Itinerario de desencuentros en el río Apurímac. *Bulletin de l'Institut Français d'études Andines*, 34 (1), 103-126.
- Gastelumendi, M. M. (2009). IDEI. Amenaza a la seguridad. El Mapa del Narcotráfico en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP, 2009, 449 pp. *Agenda Internacional*, 16(27), 319-321.
- Gehring, H., & Pastrana, E. (2018). La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Mantilla, S. (2011). Narcotráfico, violencia y crisis social en el Caribe insular colombiano: El caso de la isla de San Andrés en el contexto del Gran Caribe. *Estudios Políticos*, 38, 39-67.
- Meléndez, A. M., Dargent, E., & Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, 99-125.
- Parra, E. M. (2014). Desarrollo alternativo en el Perú: treinta años de aciertos y desaciertos. *Perspectivas Rurales Nueva Época*, 23, 85-104.
- Riveros, D. (2018). Impactos ambientales producidos por la elaboración ilegal de droga tóxicas de Coca en la Provincia de Padre Abad-Ucayali, 2015. (Tesis de Grado) Universidad Nacional Hermilio Valdizán.
- Rojas Albertini, M. (1995). Los campesinos cocaleros del Departamento de San Martín: opiniones, actitudes y valores hacia el cultivo de la coca, producción, comercio y consumo de pasta básica de cocaína. In *Los campesinos cocaleros del Departamento de San Martín: opiniones, actitudes y valores hacia el cultivo de la coca, producción, comercio y consumo de pasta básica de cocaína* (pp. 428-428)..
- Salinas, E. H. (2016). Esbozo de las migraciones internas en el siglo xx y primera década del siglo xxi y su relación con los modelos de desarrollo económico en el Perú. In *Anales científicos* (Vol. 77, No. 1, pp. 17-28). Universidad Nacional Agraria La Molina.
- Trelles, K. E., & Mejía, V. J. (2009). Entre propietarios y migrantes: los encuentros y desencuentros entre Colonos y Aguarunas en el alto mayo. *Jangwa Pana*, 8(1), 50-73.

- Troncoso, V. (2017). Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la triple frontera andina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1), 103–130.
- Tumi, J. (2019). Impacto social del programa DEVIDA en el desarrollo agropecuario y ambiental en la cuenca del Inambari, Puno Perú. *Revista de Investigaciones Altoandinas*, 21(1), 29–48.
- UNODC, & DEVIDA. (2010). Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú 2009. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Per09\\_report\\_sp\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Per09_report_sp_small.pdf)
- Zárate, M., Zavaleta, A., Danjoy, D., Chanamé, E., Prochazka, R., Salas, M., & Maldonado, V. (2006). Prácticas de consumo de tabaco y otras drogas en estudiantes de ciencias de la salud de una universidad privada de Lima, Perú. *Investigación y Educación En Enfermería*, 24(2), 72–81.