



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Serie: DOCUMENTOS DE TRABAJO



**Qué ha funcionado y qué no ha
funcionado en la LCD en el Perú en
la última década
2000 -2010**

Jaime A. García Díaz
Junio 2011

Uno de los objetivos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC es promover el diálogo y debate público respecto a los asuntos en materia criminal y de lucha contra las drogas. Ello en la línea de fortalecer a los Estados y promover la eficacia de las políticas que implementan para atender estos flagelos.

UNODC en el Perú y Ecuador está promoviendo una serie de publicaciones sobre las tendencias de los problemas que afectan a estos países, así como informes de carácter técnico sobre los avances de los proyectos que apuestan por resolver los mismos. Para complementar estas publicaciones, se propone también incentivar el debate académico, de manera que los aspectos conceptuales se mantengan actualizados y adecuadamente relacionados a la realidad.

Es a ello que responde la publicación de la serie Documentos de Trabajo que presenta la oficina en Perú de UNODC. El objetivo es que diversos analistas y estudiosos de temas criminales y relacionados con la lucha contra las drogas tengan un espacio para la publicación de estudios breves. Ello sirve como un aporte al debate, al brindar insumos analíticos y conceptuales en temas de interés nacional.

UNODC apuesta por la libertad de opinión y ha considerado importante brindar este espacio. No obstante, no comparte necesariamente las opiniones y conclusiones vertidas en los documentos publicados, siendo de entera responsabilidad de sus autores. Considera importante contar con diversas perspectivas conceptuales sobre la naturaleza de los fenómenos relativos a la criminalidad y la lucha contra las drogas en el Perú.

Esperamos que los documentos publicados sean de utilidad para el público que comparte nuestros intereses en beneficio de una sociedad más justa y segura para los peruanos.

Qué ha funcionado y qué no ha funcionado en la LCD en el Perú en la última década 2000 -2010 ¹

Jaime A. García Díaz
Junio 2011

JAIME GARCÍA

Economista por la Universidad de Lima y Master en Economía y Dirección de Empresas por el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE) de la Universidad de Navarra. Es Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Vicepresidente Ejecutivo de Consultandes S.A. Fue también Gerente General de la Cámara de Comercio Americana del Perú (1997-2002) y Viceministro de Industria del Perú (1993-1996).

Introducción

En el transcurso de esta primera década del siglo XXI, la situación del Perú en el sistema internacional del tráfico de drogas ha ido cambiando rápidamente. Por un lado, se ha producido un incremento sostenido de los cultivos coca: de 1999 al 2010 se ha incrementado en 22,500 hectáreas (de 38,700 hectáreas a 61,200 hectáreas)² lo que equivale a un aumento de 58.14%. De otro lado, entre el año 2000 al 2010 la producción potencial de cocaína se incrementó en un 128.37%, pasando de 141 TM a 322 TM³.

Una primera lectura a estos resultados nos diría que la estrategia de lucha contra las drogas ha fracasado en el Perú y, por lo tanto, que sus principales componentes (interdicción, incluida erradicación de cultivos ilegales, desarrollo alternativo y prevención) también habrían fracasado.

Sin embargo esta sería una visión muy simplista e incompleta. Más aun si, como se verá más adelante, existen regiones donde sí ha habido una reducción de cultivos ilegales, destacando los casos de San Martín y Ucayali.

Además asegurar que la estrategia de lucha contra las drogas ha fracasado en el Perú, implicaría considerar que sus tres principales componentes habrían sido aplicados a nivel nacional en todas las regiones productoras de cultivos ilegales, asunto, que como también se explicará en este documento, no ha sido así.

Este documento hará una revisión de la situación del narcotráfico en el país y de las principales acciones implementadas para enfrentarlo por parte del Gobierno de Perú y el apoyo de la cooperación internacional en la última década. Pero el enfoque se hará a partir de un análisis a través de las principales regiones con cultivos ilegales de coca y por lo tanto productoras de drogas cocaínicas.

Este análisis y enfoque regional, permitirá hacer un balance de la última década y distinguir qué aspectos funcionaron y cuáles no en la lucha contra las drogas. Asimismo identificar lecciones para ser tomadas en cuenta para las próximas acciones.

1 Este documento toma como base la publicación del libro "El Mapa del Narcotráfico en el Perú", elaborado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú en Julio de 2009.

2 ONUDD, "Perú, Monitoreo de Cultivos de coca 2009", Junio 2010.

3 Garcia J., Antezana J., "Estudio comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína". IDEI – Pontificia Universidad Católica del Perú. Agosto, 2010. El cálculo al 2010 se ha hecho siguiendo la misma base de proyección.

Evolución del narcotráfico

El narcotráfico en el Perú, desde fines de la década de los noventa, adquiere características particulares que lo distinguen del fenómeno existente en períodos anteriores:

i. La cocaína producida en el Perú tiene como nuevos y principales mercados de destino a Europa, Asia y América Latina, pasando el mercado de los Estados Unidos de América a ocupar un nivel menos protagónico.

ii. Los narcotraficantes necesitan ampliar sus campos de cultivo, buscando nuevas rutas y zonas de producción, provocando que nuevas regiones del país se vean involucradas en esta problemática.

iii. El uso de modernas tecnologías y de agroquímicos eleva la productividad de la hoja de coca, pasándose así de 2Tm/Ha a producir 4Tm/Ha.

iv. El Perú deja de ser un mero productor de pasta básica de cocaína para convertirse en el segundo productor mundial de clorhidrato de cocaína.

v. Una parte de los productores cocaleros se integran al proceso de elaboración de drogas (microproducción familiar) con la instalación de pozas de maceración y laboratorios, procesando y refinando drogas, hasta alcanzar el producto final (clorhidrato de cocaína).

vi. El traslado interno de la droga se efectúa fundamentalmente a través de "mochileros" quienes se desplazan por ríos y rutas de herradura, hasta depositar la droga en ciudades intermedias del interior del país, para luego ser transportadas a los puertos de salida (el Callao: 51%, Paíta: 26%).

vii. La alianza entre narcotraficantes y los remanentes del grupo terrorista "Sendero Luminoso" en el VRAE y el Huallaga no

se limita como antes al intercambio de "protección por dinero y armas", sino que los terroristas ingresan a la cadena de producción de la droga, contando con sus propios campos de cultivo, sus pozas de maceración y laboratorios. Además, perpetraron ataques contra la Policía Nacional del Perú, el Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilícitos de Coca en el Alto Huallaga - CORAH (encargados de la erradicación de cultivos ilegales) y las Fuerzas Armadas en defensa de sus propios intereses (incremento de la violencia).

viii. Los sicarios del narcotráfico desarrollan -siguiendo el modelo mexicano- asesinatos selectivos y ajustes de cuentas en zonas urbanas.

ix. Estos grupos delictivos buscan alcanzar algún grado de representación social y política, con relativo éxito.

La evolución de los cultivos de hoja de coca medida en número de hectáreas muestra que entre el año 1993 y 1999 hubo un traslado de los cultivos de hoja de coca del Perú hacia Colombia. El Perú redujo sus cultivos de 129,100 has en 1992 a 38,700 has en 1999. En ese mismo período Colombia incrementó sus cultivos de 37,100 has a 160,000 has.

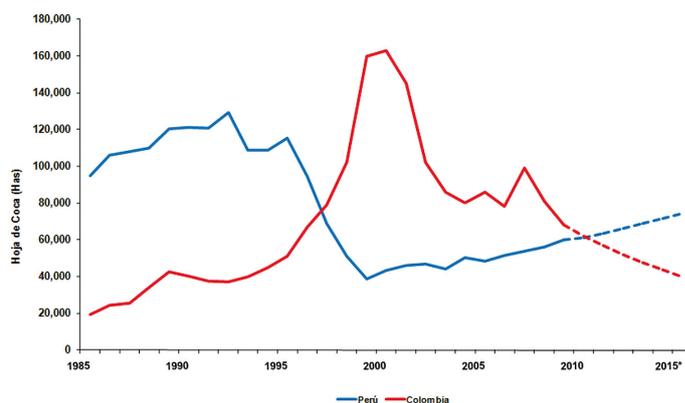
La reducción de las áreas de producción cocalera en el Perú se debieron: A la decisión de las mafias del narcotráfico de trasladar la producción de hoja de coca a Colombia a partir de mediados de los años 90; a los programas de interdicción aérea que rompieron el puente aéreo de traslado de pasta básica de cocaína de Perú a Colombia para su refinamiento y conversión en clorhidrato de cocaína; y, la correspondiente caída de los precios internos de la hoja de coca en el Perú (debido a su menor demanda), que conllevó a la reducción de cultivos y de sus rendimientos a casi 1Tm/ha⁴.

La evolución de los cultivos de hoja de coca medida en número de hectáreas muestra que entre el año 1993 y 1999 hubo un traslado de los cultivos de hoja de coca del Perú hacia Colombia.

Sin embargo, esta situación se viene revirtiendo desde el año 2000. Los cultivos en el Perú se han incrementado de 38,700 has a 61,200 has⁵ entre los años 1999 y 2010. En ese mismo lapso los cultivos de hoja de coca en Colombia se han reducido de 163,000 has a 62,000 has⁶. La tendencia que está siguiendo el Perú es de un crecimiento promedio anual de 4-5% en forma sostenida y la de Colombia es de una reducción promedio anual de 9-12%.

Si se mantuviera la tendencia en la evolución de las áreas de los cultivos de hoja de coca en los próximos años, hacia el año 2011, el Perú podría convertirse nuevamente en el primer productor mundial de hoja de coca, tal como se puede apreciar en el siguiente Gráfico N° 1. Es factible y deseable para el Perú revertir esta tendencia, pero ello implica decisiones al más alto nivel que reflejen mejores resultados en la implementación de la estrategia de la lucha contra las drogas.

Gráfico N° 1
Evolución y tendencias de las áreas de cultivo de hoja de coca de Perú y Colombia
En Hectáreas



Fuente: CNC y ONUDD
Elaboración: J. García y J. Antesana

4 Garcia J., Antezana J., "Estudio comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína". IDEI – Pontificia Universidad Católica del Perú. Agosto, 2010

5 Hay que tomar en cuenta que en el Perú existe una demanda legal y por lo tanto un área de cultivos de coca legales. DEVIDA estima alrededor de 7,400 has para el consumo lícito.

6 De acuerdo al Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca de 2010 de UNODC, existe un rango entre 57,000 has y 62,000 has de área de coca en Colombia.

Impacto del narcotráfico en diferentes ámbitos de la vida en el Perú

En el ámbito ambiental, la instalación de cultivos de hoja de coca y actividades conexas en la Amazonía ha producido la destrucción de ecosistemas vitales y el quiebre de los servicios ecosistémicos. En el Perú, se estima que más de dos millones y medio de hectáreas de bosque amazónico han sido destruidas por la actividad del narcotráfico. Adicionalmente, el uso indiscriminado de agroquímicos para incrementar el rendimiento de la producción cocalera, el uso de insumos químicos para la elaboración de las drogas y su disposición final directa en el ambiente, tienen un efecto contaminador en los suelos, ríos, riachuelos y depósitos de agua natural que contamina al ambiente y a otros cultivos agrícolas lícitos como el café y el cacao, sobre todo los orgánicos. Ello significa anulación de bienestar social e incremento de la pobreza. Es preciso profundizar en el estudio de la relación coca-ambiente y coca-ecología que aún no es priorizada debidamente por los científicos, los políticos y los medios de comunicación.

En el ámbito de la salud, el consumo de los derivados de la hoja de coca, en particular la pasta básica y el clorhidrato de cocaína, tiene un severo impacto en la salud pública del país, especialmente entre la población joven, donde se evidencia la edad de inicio de consumo a los 13 años. Es necesario considerar que el consumo de drogas es un grave problema de salud tanto desde la perspectiva del consumidor, la familia como de la sociedad. En la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Población General DEVIDA/UNODC 2008 muestra que el 4.6% de la población peruana entre los 12-64 años han utilizado drogas alguna vez en su vida. Son la cocaína y la PBC las segundas drogas más usadas en el país.

Los efectos derivados de un comportamiento inducido por el uso de drogas, no solo se manifiestan en los daños del organismo sino también se manifiestan en la violencia callejera, riñas, crimen, costos personales, violencia intrafamiliar, abandono laboral. Así mismo se incrementan los costos sobre el sistema de salud, debido a la prestación de servicios para eliminar o reducir el abuso.

La generación de adicción y dependencia y el grave daño a las funciones cerebrales y al comportamiento, son asuntos que merecen la mayor atención por parte del Estado y la sociedad. De otro lado, la promoción de otros usos de la hoja de coca no resulta favorable a la salud. Así, por ejemplo, el uso de la denominación "harina" para el polvo de hoja de coca (mal llamado harina pues éstas se preparan con productos vegetales ricos en carbohidratos, que no se encuentran en la hoja de coca) sugiere engañosamente que se trata de un producto comestible con importantes propiedades nutricionales. Sin embargo, la ingesta de "harina de coca" no parece ser inocua pues este producto contiene los alcaloides tóxicos de la hoja de coca, que se acumulan en el organismo y provocarían enfermedad crónica hepática y cardíaca. Un reciente estudio determina que las supuestas bondades nutricionales de la hoja de coca son incorrectas⁸.

Es preciso profundizar en el estudio de la relación coca-ambiente y coca-ecología que aún no es priorizada debidamente por los científicos, los políticos y los medios de comunicación.

7 Garnica L. "La deforestación por la actividad del cultivo de la coca en el Perú". CONTRADROGAS, Unidad de Monitoreo y Evaluación, Marzo 2001.
8 Penny M., Zavaleta A., Lemay M., Liria M., Hauylinas M., Alminger M., McChesney J., Alcaraz F., y Reddy M., "Can coca leaves contribute to improving the nutritional status of the Andean population?". Food and Nutrition Bulletin, International Nutritional Foundation for United Nations University Press. Volume 30, Number 3, September 2009.

En el ámbito cultural, habría que señalar que como parte de su búsqueda de legitimación en la sociedad, el narcotráfico irradia modelos culturales y una visión del mundo que respalda la consolidación y expansión de sus intereses criminales. Un conjunto de mensajes, símbolos e ideas que tienen el carácter de apología de la vida ilícita se repiten de manera acrítica y van penetrando el ámbito de las mentalidades. La creencia de que la pobreza puede ser superada mediante la vida ilícita y dejando atrás valores como el trabajo honesto y el bien común, están en la base de la contracultura narco. La vinculación o dependencia de la población con las diversas actividades que implica el narcotráfico (producción, procesamiento, comercialización, traslado, lavado de activos, etc.) persigue neutralizar cualquier espíritu crítico en ella, e incluso logra ganar defensores de esta actividad ilícita. En conclusión, el narcotráfico como camino para obtener dinero y salir adelante en la vida es un modelo de efecto corrosivo en la cultura y un elemento crucial a considerar en una política integral contra las drogas y el narcotráfico en el Perú.

En el ámbito político, el intento del narcotráfico de infiltrarse en ciertos movimientos sociales y políticos es una realidad en nuestro medio; aunque no se ha alcanzado situaciones graves como en otros países de la región. De otro lado, la corrupción de algunas autoridades del Estado abarca sus diversos estamentos, así se han denunciado casos en el Poder Judicial, en el Ministerio Público, en las fuerzas del orden, en Aduanas y otras dependencias públicas. Los ingentes recursos financieros que moviliza el narcotráfico amplían su poder corruptor y ponen en riesgo la institucionalidad peruana.

Los efectos sobre la seguridad también son preocupantes, así la presencia de mafias extranjeras, la emergencia del sicariato en los ámbitos rurales y también urbanos, los ajustes de cuentas y asesinatos selectivos configuran un creciente problema social. Esta situación se agrava con la presencia de remanentes del grupo terrorista Sendero Luminoso que se han incorporado a la

cadena del narcotráfico y que enfrentan a las fuerzas del orden en el Alto Huallaga y el VRAE.

Finalmente, los nefastos efectos económicos que ha conllevado el desarrollo narcotráfico en el Perú son también importantes. Existe la falsa creencia que los recursos del narcotráfico pueden contribuir al desarrollo de un territorio ya que genera un movimiento económico y un eventual boom de negocios. Sin embargo, esta es una visión errada y de muy corto plazo; lo cierto es que la presencia del narcotráfico expande la ilegalidad en todo el entorno de influencia y genera un movimiento comercial artificial que más bien distorsiona la economía. Los análisis realizados muestran que el narcotráfico desplaza a la economía legal y en particular perjudica a la producción agraria lícita en las zonas donde se desarrolla.

Enfoque regional

Como se ha visto, a partir del 2000 se inició una nueva etapa de crecimiento de las hectáreas de hoja de coca y una recuperación e incremento de la productividad, en forma sostenida. Sin embargo, es preciso tener un enfoque regional, que nos permita analizar más a fondo el comportamiento de los cultivos ilegales en estas regiones.

En ese sentido, se presentan con claridad tres situaciones. La primera es que existen regiones donde se pudo mantener el menor número de hectáreas de producción de hoja de coca y además se hicieron esfuerzos para seguir reduciéndolas. La segunda es que la mayor parte de regiones han incrementado en forma sostenida sus áreas de cultivo y además vienen incrementando la productividad en la producción de Tm/ha de hoja de coca. La tercera es que están desarrollándose nuevas áreas de cultivos en zonas que fueron erradicadas o nuevas zonas de producción.

La ausencia de un análisis regional respecto de la problemática del narcotráfico ha contribuido negativamente en la asignación

y asunción de responsabilidades por parte de las autoridades. Las entidades oficiales del Estado así como las agencias de cooperación y las organizaciones internacionales vinculadas o dedicadas a esta temática han enfocado el problema basadas principalmente en un análisis territorial o de identidad geográfica (estudios en base a cuencas geográficas) y no en un análisis de división política territorial (estudios por regiones, provincias y distritos). Esta falencia ha dificultado a la opinión pública, a los medios de comunicación y a las propias autoridades nacionales identificar a los responsables políticos en cada caso.

Así, por ejemplo, resulta difícil establecer al responsable del VRAE (Valle de los ríos Apurímac y Ene) o del Alto Huallaga. La opinión pública nacional no suele identificarse con este tipo de lenguaje, no solo porque muchos desconocen qué es una cuenca geográfica, sino porque además desconocen su ubicación y las provincias y distritos que la componen.

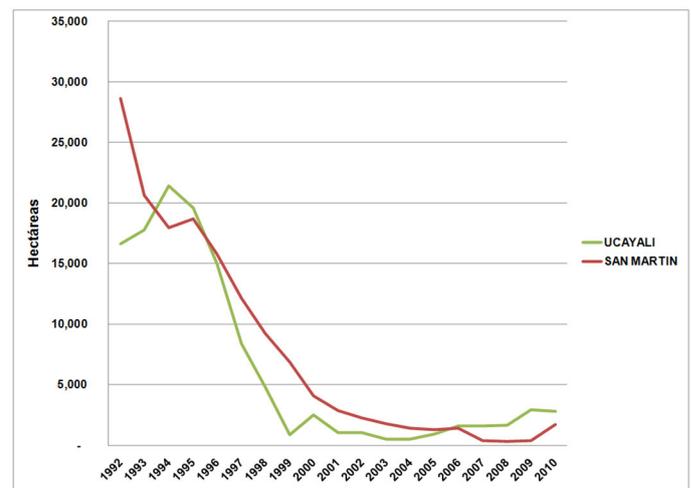
Por el contrario, un análisis regional nos permite señalar fácilmente la región, provincia o distrito que viene perdiendo la lucha contra el narcotráfico, así como a las autoridades regionales y locales responsables en cada caso. En síntesis, el análisis territorial o de identidad geográfica es correcto y útil si se quiere diseñar una estrategia común como en el caso del VRAE, pero debe ser necesariamente complementada con un análisis de división política territorial a efectos de evitar que las responsabilidades políticas se diluyan. La lucha contra las drogas es una política de Estado que recae principalmente en el gobierno central, sin embargo los gobiernos regionales y locales también deben asumir su responsabilidad política en la solución de este problema. La información que viene reportando los informes de Monitoreo de Cultivos de Coca de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

a partir de junio de 2008 incluyen los ámbitos de producción cocalera departamentales y en el informe de junio de 2010 se adicionaron los ámbitos provinciales y distritales.⁹

En todas las regiones del Perú donde se desarrolla el fenómeno del narcotráfico, éste se concentra en las provincias y distritos más pobres, con bajos niveles de salud, educación y vivienda (electricidad, agua potable, desagüe) y gran demanda de puestos de trabajo, especialmente por poseer una población mayoritariamente joven. Se trata normalmente de áreas rurales, donde la presencia del Estado es mínima o prácticamente inexistente, todo lo cual facilita que el narcotráfico ocupe ese espacio, ofreciendo alternativas ilícitas de subsistencia. En este sentido, resulta prioritario que el Estado tenga una mayor presencia en estos espacios a través de proyectos de desarrollo económico y social.

En el siguiente Gráfico N° 2, se muestra la evolución de hectáreas de hoja de coca para los casos de San Martín que pudo mantener la reducción de cultivos, mientras que Ucayali si bien ha tenido una reducción significativa, en los últimos años ha venido creciendo la producción ilegal de hoja de

Gráfico N° 2
Evolución de hectáreas de cultivos de hoja de coca
1992-2010



Fuente: UNODC. Elaboración: IDEI

9 Con esta base, la UNODC a través del Proyecto de Prevención de Conflictos en Cuencas Cocaleras ha desarrollado -con información de los 79 distritos con producción de coca- un conjunto de estudios orientados a dimensionar y analizar diferentes tópicos como la evolución de las inversiones en las municipalidades distritales, los resultados electorales a nivel nacional, regional, provincial y distrital, y diagnósticos comunicacionales y de conflictos sociales en cinco cuencas cocaleras, entre otros.

coca. Ambas regiones son las que mejores resultados han mostrado en los últimos años.

Es preciso mencionar que para el año 2010, el área de cultivos de coca de San Martín se han incrementado a 1,725 has (2009 fue de 378 has), este resultado es explicado en parte por la fuerte reducción de la erradicación de cultivos ilegales de coca en el 2010 de solo 612 has (2009 fue de 4,729 has).

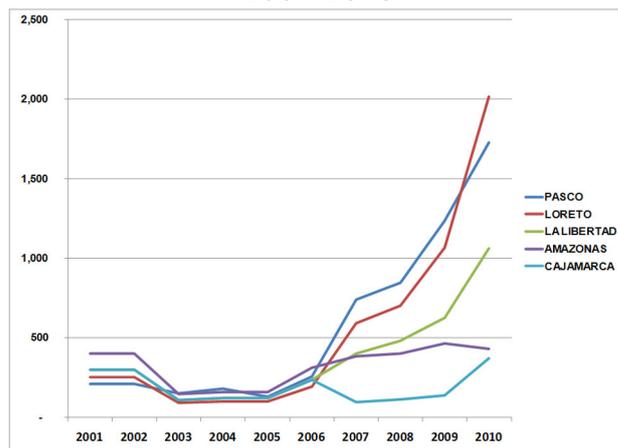
Pero donde existe mayor preocupación está en el grupo de regiones conformados por Huánuco, Cusco, Ayacucho, Puno y Junín. En éstos, no solo se concentra la mayor producción de cultivos ilegales de coca, sino que en todos ellos ha habido un crecimiento sostenido desde el año 2000 como se aprecia en el Gráfico N° 3. Estas son las regiones más afectadas por la presencia del narcotráfico y dónde evidentemente los resultados de las acciones del Estado peruano han sido negativos.

Cabe precisar que para el año 2010, Huánuco presentó una reducción significativa de cultivos de coca a 12,759 has (2009 fue de 17,848 has). En esta región se han priorizado la erradicación de cultivos ilegales de coca, en el 2010 se erradicaron 5,425 has (2009 fue de 5,296 has). El siguiente Gráfico N° 4 presenta a un conjunto de regiones donde el cultivo de

hoja de coca no es aún significativo, pero el crecimiento sostenido de los últimos años debe llamar la atención para evitar que se consoliden en nuevas zonas de producción de hoja de coca y drogas. Las informaciones indican que en Loreto, Pasco, Amazonas, Cajamarca y La Libertad existen hoy mayores cultivos de hoja de coca.

Gráfico N° 4

Evolución de hectáreas de cultivos de hoja de coca 2001-2010



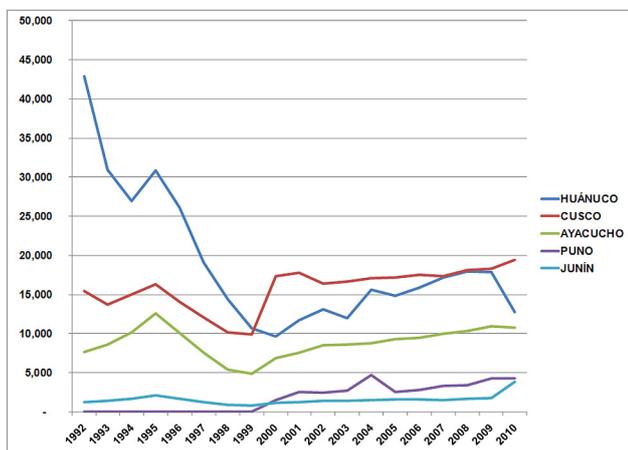
Fuente: UNODC. Elaboración: IDEI

Pero como se ha indicado, no solo es preocupante el incremento del número de hectáreas de hoja de coca, sino el incremento de los rendimientos de Tm/ha, habiendo UNODC reportado en algunas zonas del VRAE hasta 4 Tm/ha. El punto de inflexión de 1999-2000, significó no solo el menor hectareaje de cultivos de hoja de coca, sino también un menor volumen de producción de toneladas métricas, debido a que mayormente quedaron en producción las áreas destinadas al consumo tradicional con menores niveles de productividad.

Así, para el año 2010, la UNODC reportó la existencia a nivel nacional de 61,200has de cultivos de hoja de coca y 129,500Tm de hoja de coca seca. Si tenemos en cuenta que, según la encuesta sobre consumo tradicional de la hoja de coca del INEI, solo 9,000Tm se deriva anualmente al chacchado y al uso industrial de la hoja coca, serían 120,500Tm (93%) las que se dirigen al narcotráfico.

Gráfico N° 3

Evolución de hectáreas de cultivos de hoja de coca 1992-2010



Fuente: UNODC. Elaboración: IDEI

Impactos económicos en Ayacucho, Huánuco y San Martín

En el siguiente cuadro, se presenta un resumen de las principales variables económicas, entre los años 2001 y 2009, de las regiones Ayacucho y Huánuco frente a la región San Martín. Así se aprecia que en Ayacucho y Huánuco, regiones donde más ha crecido el cultivo ilegal de hoja de coca y la producción en toneladas métricas, ha habido un menor crecimiento del Valor Bruto de Producción Agraria VBPA y el peso del sector agrario frente al resto de la economía regional (VBPA/VAB) ha disminuido en 6.46 y 4.64 puntos porcentuales, respectivamente. El peso de la economía narco ha ganado espacio, tanto respecto al VBPA donde se ha incrementado en 32.72 y 31.98 puntos porcentuales, como también respecto del PBI regional donde ha ganado 1.96 y 6.24 puntos porcentuales, en Ayacucho y Huánuco respectivamente.

En el otro lado, está San Martín, que muestra una reducción sostenida de las hectáreas y

volúmenes de producción de coca ilegal. En esta región, los efectos en el crecimiento han sido: el VBPA respecto de la economía regional en 3.94 puntos porcentuales; y la consiguiente reducción del peso del VB de la coca narco respecto del VBPA en 4.32 puntos porcentuales y respecto de la economía regional en 1.36 puntos porcentuales.

Los efectos sobre la pobreza también son indicativos de la presencia del narcotráfico, pues éste ahuyenta la economía formal y las inversiones. Así, entre el 2001 y el 2009, en el caso de Ayacucho y Huánuco, la pobreza se redujo en 9.90 y 14.0 puntos porcentuales, mientras que en San Martín la reducción fue de 22.80 puntos porcentuales.

Cuadro 1
Variables económicas 2001-2009

	Ayacucho			Huánuco			San Martín		
	2001	2009	Diferencia	2001	2009	Diferencia	2001	2009	Diferencia
Has de coca narco	7,327	10,690	3,363	11,463	17,586	6,123	2,892	374	-2,518
TM de coca narco	11,478	34,467	22,989	11,020	34,645	23,625	3,009	798	-2,211
VBPA Agrario Millones NS/	275	498	223	445	640	195	493	1,190	697
VBPA Agrario/VAB	18.92%	12.46%	-6.46%	23.64%	19.00%	-4.64%	23.19%	27.13%	3.94%
VB Coca narco vs VBPA	33.98%	66.70%	32.72%	20.16%	52.14%	31.98%	4.97%	0.65%	-4.32%
VB Narco vs PBI Regional	8.89%	10.85%	1.96%	6.59%	12.83%	6.24%	1.59%	0.23%	-1.36%
Pobreza	72.50%	62.60%	-9.90%	78.50%	64.50%	-14.00%	66.90%	44.10%	-22.80%

Elaboración: IDEI

Programas de desarrollo alternativo

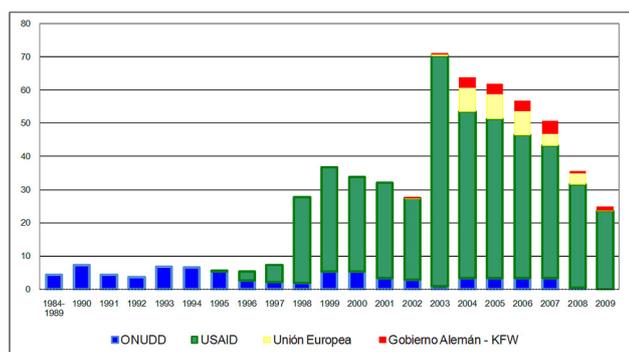
Los esfuerzos de los programas de desarrollo se han presentado desde hace más de dos décadas, aunque la mayor cantidad de recursos se recibieron a partir del año 1998, y en mayor magnitud desde el 2003, como se puede apreciar en el siguiente Gráfico N° 5. Es importante mencionar que fueron los recursos de la cooperación internacional los que mayoritariamente se destinaron a financiar las acciones de desarrollo en las zonas cocaleras; aunque no se tiene un registro detallado de los recursos invertidos

por el propio Estado peruano, estos importes no fueron sustanciales. También se debe resaltar que la mayor parte de recursos provinieron de la cooperación de los EEUU, seguida de Naciones Unidas, Unión Europea, Alemania y de otros países europeos.

Lamentablemente, se aprecia desde el 2004 una tendencia decreciente de los recursos de la cooperación internacional, a la inversa del crecimiento del narcotráfico que cada vez es mayor. Si esta situación no es revertida, creará grandes problemas de sostenibilidad de los programas de

desarrollo alternativo (y de la lucha contra el narcotráfico en general) que aún requieren programas de asistencia productiva; más aún, si como se indica en este documento, el narcotráfico sí está dispuesto a invertir en consolidar su presencia en los valles cocaleros. Esta realidad obliga a intensificar los esfuerzos destinados a obtener mayores recursos de la cooperación internacional pero también que el propio Estado peruano invierta más recursos en estos programas.

Gráfico N° 5
Evolución de los aportes de la Cooperación Internacional
En Millones de US\$
 1984-2009

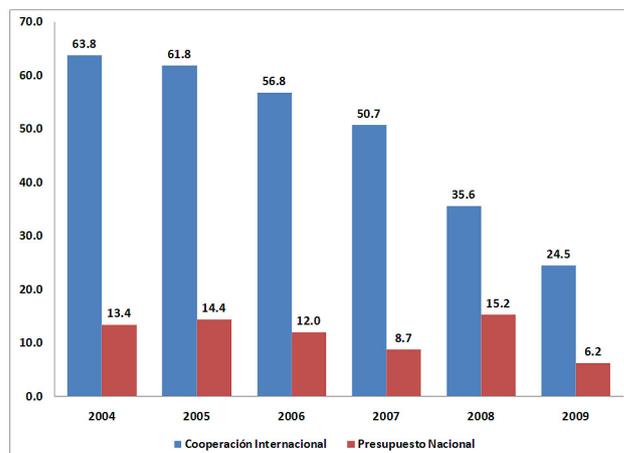


Fuente: DEVIDA, Oficina de Monitoreo

Los recursos de la cooperación se han invertido en casi todos los valles de producción cocalera, aunque concentrándose en el Alto Huallaga sobre todo a partir del año 2007. Como regiones, las que más se beneficiaron de la cooperación internacional fueron San Martín, Ucayali y Huánuco, en un segundo grupo están Ayacucho, Junín, Pasco, Cusco y Puno.

Un análisis más detallado respecto del origen de los recursos, muestra que para el caso de los programas de desarrollo alternativo el aporte de la cooperación internacional ha sido y sigue siendo la principal fuente de financiamiento. El Gobierno de Perú (GdP) aún no ha priorizado el financiamiento de esta actividad poniendo en serio riesgo sus sostenibilidad en el futuro, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 6
Cooperación internacional y presupuesto nacional para el desarrollo alternativo
Período 2004-2009
(Millones de US\$)



Fuente: Estudio del Impacto Social y Económico del Consumo de Drogas en el Perú –DEVIDA

El concepto del programa de desarrollo alternativo – PDA debe diferenciarse de los programas de desarrollo económico y social que se implementan en diversas localidades del país. Lo que tienen en común es que su aplicación se realiza en territorios donde predomina la pobreza y pobreza extrema y donde existe una presencia limitada y en muchos casos no hay presencia del Estado. Lo que las diferencia es la existencia de la actividad del narcotráfico que impacta negativamente en la seguridad del territorio y por lo tanto implica un diseño integral de intervención del PDA.

El apoyo del PDA tiene que estar acompañada de acciones que frenen o reduzcan la presencia del narcotráfico. En ese sentido, se requieren programas de interdicción (control de insumos químicos, destrucción de pozas de maceración, desarticulación de firmas narcos) y erradicación de cultivos ilegales de hoja de coca.

Los efectos sobre la pobreza también son indicativos de la presencia del narcotráfico, pues éste ahuyenta la economía formal y las inversiones.

Alto Huallaga

En la aplicación de los programas de desarrollo alternativo como parte de la estrategia de lucha contra las drogas en el Alto Huallaga y su zona de influencia se pueden distinguir tres áreas con resultados distintos. Una primera área se refiere a la zona norte del Departamento de San Martín. Allí es donde más ha avanzado la lucha contra las drogas, prácticamente han desaparecido el cultivo ilegal y el PDA se viene consolidando, sobre todo en la promoción de los cultivos de cacao y café.

Una segunda área se refiere a la zona sur del Departamento de San Martín y quizás Tocache sea lo más representativo. Aquí también tenemos avances sustantivos y los esfuerzos del PDA impactan positivamente, sin embargo el narcotráfico no está dispuesto a abandonar este territorio y la mejor constatación de esta situación son las acciones de erradicación que aun se vienen efectuando en los últimos años debido a la resiembra que promueve el narcotráfico. Como se ha indicado la erradicación en el 2010 en San Martín fue de tan solo 612 has, esta situación ha permitido que el narcotráfico y la presencia de cultivos ilegales crezca en esta región a 1,725 has.

Una tercera área se refiere al norte de Huánuco (Tingo María y Aucayacu), la zona del Monzón y parte de Aguaytia en Ucayalí. Aquí persiste la presencia de los cultivos ilegales, la misma que ha crecido en los últimos años y donde es muy difícil ingresar con el PDA en vista de la fuerte presencia del narcotráfico. A pesar de la erradicación de más de 5,400 hectáreas durante el 2010 en Huanuco en Aucayacu, Yanajanca, Madre

Entre el año 2003 y 2010, se han beneficiado del programas de desarrollo alternativo alrededor de 91,193 familias (71,156 pertenecientes a San Martín y Ucayali),

Mía, La Merced de Locro, Bolsón Cuchara, entre otros; aun existen zonas donde no se erradica como el Monzón. En Huánuco el PDA está limitado a aquellas zonas donde ha habido erradicación sostenida en los últimos años, principalmente en la frontera con San Martín. Aquí se debe redoblar los recursos para una acción más efectiva de la estrategia integral de lucha contra las drogas para lograr una mejor implementación del PDA.

Los logros positivos del PDA se deben a varios factores:

i.- Ha habido una intervención sostenida de muchos años, con recursos esencialmente de la cooperación internacional (principalmente de EEUU) para el financiamiento del PDA, y de las acciones de interdicción y erradicación de cultivos ilegales que las ha complementado.

ii.- El compromiso y esfuerzo de los campesinos ex-cocaleros que apostaron por una vida lícita y que luego de algunos años empiezan a ver los resultados positivos de su decisión de abandonar las actividades ilícitas.

iii.- Las autoridades políticas que han ido comprendiendo la intervención integral de la lucha contra las drogas y que son actores fundamentales para el cambio.

iv.- La inversión pública (nacional, regional y local) destinada a mejorar el acceso a vías de comunicación, energía y telecomunicaciones, así como obras sociales en salud y educación.

v.- El diseño de los PDA que se basa en una participación activa de todos los involucrados, especialmente de los campesinos y la promoción de la asociatividad de los productores y la búsqueda de mercados.

En los años 2009 y 2010 ha habido muy buenas noticias para los productores del PDA de una parte del Alto Huallaga, han ampliado sus cultivos, han mejorado la calidad de sus productos, han consolidado su presencia en

los mercados de exportación y han ganado premios de reconocimiento mundial por sus productos.

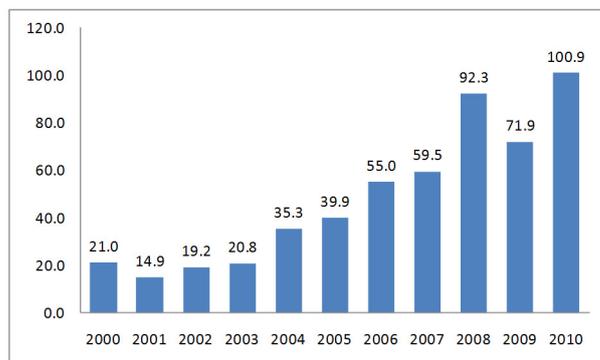
Así, se puede afirmar que donde mejores resultados se han dado son en San Martín y Ucayali. En estas regiones ha habido una condición necesaria para estos resultados alentadores y es la legalidad. Es decir con la participación y decisión del Estado peruano y el apoyo de la cooperación internacional, se ha logrado construir entornos propicios para el desarrollo de la inversión. Se ha combatido la ilegalidad originada por el narcotráfico, expresada en las grandes extensiones de cultivos ilícitos de hoja de coca y en la producción de drogas. En ese sentido, los programas de interdicción y en especial la reducción de las áreas de cultivos ilícitos a través de la erradicación voluntaria y programada, fueron determinantes para el éxito de los programas de desarrollo alternativo implementados en estas regiones.

De acuerdo a la "Base datos del operador del PDA-USAID de la Oficinas de Monitoreo de DEVIDA", entre el año 2003 y 2010, se han beneficiado del programas de desarrollo alternativo alrededor de 91,193 familias (71,156 pertenecientes a San Martín y Ucayali), con la implementación de 80,057 hectáreas (64,840 pertenecientes a San Martín y Ucayali) de cultivos lícitos, principalmente cacao con 46,923 hectáreas (37,467 de los ámbitos de San Martín y Ucayali).

En el siguiente Gráfico N° 7 elaborado por UNODC¹⁰, se aprecia la evolución de las ventas de las 14 empresas que en sus inicios fueron promovidas por programas de desarrollo alternativo de UNODC y algunas de las cuales reciben hoy en día fondos del Programa de Desarrollo Alternativo de USAID, que ha logrado ventas mayores a 100 millones de dólares en el 2010, principalmente a través de las asociaciones productivas, que son las operadoras de los programas de asistencia técnica y comercialización.

Gráfico N° 7

Evolución de las ventas de catorce empresas productoras promovidas por el Desarrollo Alternativo Período 2000-2010 (en Millones de US\$)



Fuente: Aduanas, OLAMSA, OLPASA, INDUPALSA, OLPESA

Elaborado: UNODC

Uno de los aspectos que también es necesario resaltar es el enfoque sostenible (ambientalmente) de los programas de desarrollo alternativo.

Valle del Río Apurímac y Ene - VRAE

El contexto en el VRAE es distinto. Aunque se vienen aplicando un conjunto de acciones dirigidas a promover su desarrollo territorial, no se las podría considerar como verdaderos programas de desarrollo alternativo, ya que no existe una complementación efectiva con acciones de interdicción y de erradicación de cultivos ilícitos.

Los programas de desarrollo alternativo, tiene como objetivo establecer las condiciones para que los campesinos opten por las actividades lícitas. Sus principales indicadores de éxito tienen que ver con el número de beneficiarios, la cantidad de hectáreas de cultivos lícitos, sus volúmenes de ventas, los ingresos familiares (reducción de la pobreza) y la sostenibilidad de las actividades productivas. Pero también un indicador importante es la reducción de cultivos ilícitos, de allí la importancia de complementarse con las acciones de erradicación.

10 Informe 2010 de Ventas de Empresas promovidas por el Desarrollo Alternativo. UNODC, DEVIDA. Lima 2011.

Lo que ha habido es un conjunto de iniciativas desarticuladas dirigidas a apoyar a los productores legales, sobre todo cafetaleros y cacaojeros. Sin embargo, no son suficientes para lograr el objetivo básico de establecer un entorno favorable para la economía lícita y lucha frontal contra la producción de drogas y la reducción de los cultivos ilegales.

El VRAE debe ser atendido con un enfoque distinto si se quiere tener algún resultado, independientemente de las acciones de seguridad para controlar y reducir la presencia de los remanentes del senderismo, se requiere una intervención más efectiva contra el narcotráfico. Incrementar el control de los insumos químicos debe ser una acción central de la estrategia, así como la desarticulación de las firmas de narcotraficantes y un control efectivo de las operaciones de lavado de activos. Hay que crear las condiciones para que un programa de desarrollo alternativo pueda iniciar su implementación en el VRAE con una asignación de recursos adecuados, la participación de los actores locales y una estrategia que plantee la reducción de los cultivos ilegales en el mediano plazo.

En este sentido, se puede afirmar que donde mejores resultados ha dado los programas de desarrollo alternativo es en San Martín y Ucayali. En estas regiones ha habido una condición necesaria para estos resultados alentadores y es la legalidad. Es decir se ha logrado construir entornos propicios para el desarrollo de la inversión. Se ha combatido directamente la ilegalidad originada por el narcotráfico, expresada en las grandes extensiones de cultivos ilegales de hoja de coca y en la producción de drogas. En ese sentido, los programas de interdicción y en especial la reducción de las áreas de cultivos ilegales a través de la erradicación voluntaria y programada, fueron determinantes para el éxito de los programas de desarrollo alternativo implementados en estas regiones.

Los impactos de los programas de desarrollo en otras zonas de producción cocalera ilícita

como el VRAE, no han obtenido los resultados esperados en cuanto a reducción de cultivos ilícitos; por el contrario, se han incrementado en forma sostenida en los últimos años. Igual situación está atravesando Puno, que viene incrementando sus cultivos ilegales desde el 2005 (en que cesó la erradicación) y el Monzón en Huánuco. A diferencia de San Martín y Ucayali, no se crearon las condiciones para la promoción de una economía lícita, no se implementaron programas sostenidos de erradicación de cultivos ilícitos en estas zonas y, por tanto, no se ha reducido la producción de drogas ni su situación de inseguridad.

Sin embargo es necesario reconocer el esfuerzo y resultados que vienen obteniendo los productores lícitos a través de cooperativas (CACVRA, Inkafé VRAE, El Quinacho), que promueven la producción del cacao y café en un entorno tan difícil como el VRAE, que confirman la importancia de la asociatividad y que es factible una intervención integral en el VRAE.

Sostenibilidad (ambiental) de los programas de desarrollo alternativo

Uno de los componentes más importantes en el diseño e implementación de los programas de desarrollo alternativo se refiere a su sostenibilidad ambiental. El mayor financiador de los programas de desarrollo alternativo USAID tiene la obligación de incorporar el aspecto ambiental en todas sus intervenciones¹¹

Por un lado los espacios de intervención de los PDA son áreas que mayoritariamente ya han sido degradadas por la acción de los cultivos ilegales de hoja de coca que deforestan grandes extensiones del territorio y empobrecen las tierras con la producción de coca.

Por otro lado, la implementación del PDA promueve cultivos sostenibles. La promoción de cultivos de café y cacao, busca promover la producción orgánica con un enfoque de agroforestería que complementa los cultivos con plantaciones

11 "Parte 216 - Procedimientos Ambientales", Edición 4-1-89, del código 22 de la Ley de Ayuda al Exterior (22 CFR Ch. II)

de árboles nativos (que dan sombra a las plantas) y con el uso de fungicidas y bioles (abonos) orgánicos.

La Cooperativa Agraria Cacaotera ACOPAGRO, una de las cooperativas que ha recibido apoyo de la cooperación internacional y operador del PDA, firmó en el 2010 un convenio con REFORESTA PERU y PUR PROJET (Francia), para la siembra de 300,000 árboles maderables y medicinales en las provincias de Mariscal Cáceres, Huallaga, Bellavista y Picota.

ACOPAGRO, cuenta en la actualidad con cerca de 2,000 socios que siembran cacao. Como parte de su diversificación ahora también se están dedicando a reforestar áreas degradadas con árboles forestales, maderables y medicinales, con la finalidad de capturar carbono y mejorar el medio ambiente. Las variedades a sembrar son: cedro nativo, caoba, paliperro, capirona, tornillo, teca y estoraque. PUR PROJET, es una empresa francesa que se dedica a los créditos de carbono y apoya a los agricultores de esta parte del mundo, con la finalidad de emitir oxígeno y al mismo tiempo apoyar en el futuro a los socios de ACOPAGRO con la venta y exportación de su madera.

Los socios de ACOPAGRO reciben los árboles gratuitamente y luego de sembrar el árbol ellos son remunerados para continuar con su cuidado. Posteriormente estas plantaciones serán certificadas, para poder comercializar la madera. Los socios se encuentran contentos, ya que es una gran oportunidad para mejorar sus ingresos y su calidad de vida. En los próximos años, se espera sembrar 2 millones de árboles en las cuatro provincias señaladas.

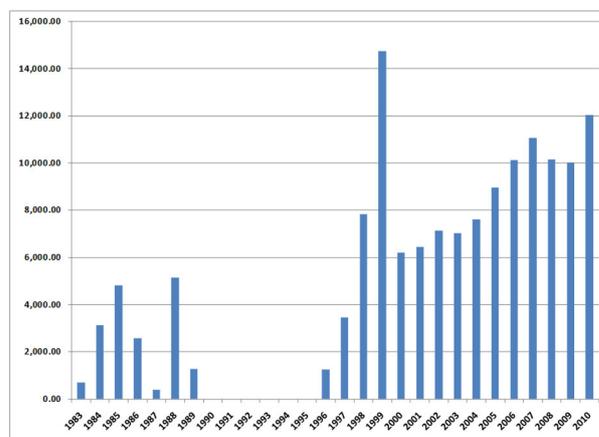
El VRAE debe ser atendido con un enfoque distinto si se quiere tener algún resultado,

La erradicación de cultivos ilegales

Las labores de erradicación en el Perú se iniciaron en 1983 y se ha logrado erradicar hasta el 2010 un total de 142,103 has ilegales de hoja de coca. Sin embargo si analizamos la situación de la erradicación en la última década, vemos que entre los años 2000 y 2005 la erradicación se mantuvo en alrededor de 7 mil hectáreas, y entre los años 2006 y 2010 en un promedio de 10,500 hectáreas, como se puede observar en el siguiente gráfico.

Las acciones de erradicación son planificadas a través de los Planes Anuales para las Operaciones de Reducción del Ambito Cocalero en el Perú, en manos del Proyecto Especial Control de Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga-CORAH adscrito al Ministerio del Interior.

Gráfico 8
Erradicación en hectáreas a nivel nacional por año 1983-2010



Fuente: CORAH – NAS. Elaboración: IDEI

En la última década, se debe resaltar que estas labores de erradicación no se han realizado en todas las 13 regiones de producción ilegal de hoja de coca sino que éstase ha concentrado mayoritariamente en dos regiones del Perú, donde precisamente se han dado los mayores y mejores avances en la lucha contra el narcotráfico: San Martín con 47,616 has (49.21% de lo erradicado a nivel nacional) y donde la erradicación ha

vido permanente y sostenida todos los años; y Ucayali con 20,937has (21.64%) aunque los años 2006 y 2008 no hubo erradicación; y Huánuco con 20,970has. (21.67%), aunque en este caso la erradicación ha sido intermitente y no se ha aplicado a todos sus ámbitos como el principal valle productor huanuqueño del Monzón, trayendo consigo el fracaso de la lucha antidrogas en dicha zona, no obstante los programas de desarrollo alternativo aplicados en esta zona hace más de 10 años.

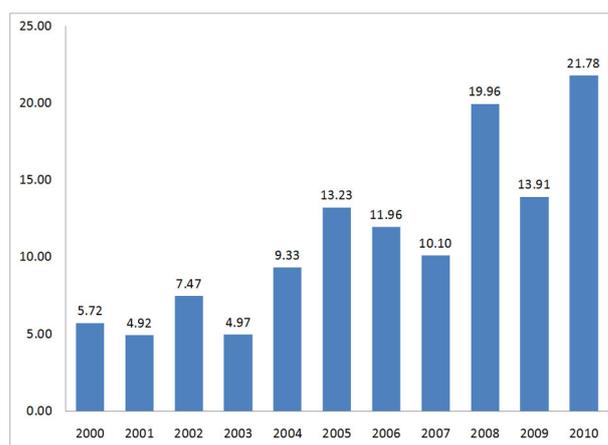
El resto de las regiones suman solo un 7.48%: Puno (3,412.11 has) que solo se erradicaron en los años 2004 y 2005; Pasco (1,805.77has) que solo se erradicó el 2004; La Libertad (1,050.56has) que solo se erradicó el 2002; Junín (626.92has) que solo se erradicó el 2005; y Loreto (346.40has) que solo se erradicó el 2001. La erradicación desigual en las diferentes regiones de la República ha ocasionado también el incremento del total de hectáreas de cultivos ilícitos a nivel nacional.

Además hay regiones en las que nunca se ha erradicado y que son grandes productoras de cultivos ilícitos de coca como Ayacucho y Cusco, en la que también lamentablemente los cultivos ilegales están creciendo en forma sostenida desde al año 2000.

Interdicción

Como se aprecia en el siguiente gráfico, en los últimos diez años se han llevado a cabo diversas actividades de interdicción. Una de ellas es el decomiso de drogas cocaínicas. En este sentido, podemos observar que en el año 2009 disminuyó la eficiencia de la labor del decomiso de drogas la misma que se recuperó en el 2010, no obstante que como ya se ha mencionado se incrementó la producción de drogas y los niveles de decomiso representan solo alrededor del 6% de la producción potencial de cocaína anual.

Gráfico N° 9
Decomiso de cocaína a nivel nacional (TM)¹²
2000-2010



Fuente: PNP. Elaboración: IDEI

Cuadro N° 2
Erradicación a nivel nacional por región
2000-2010

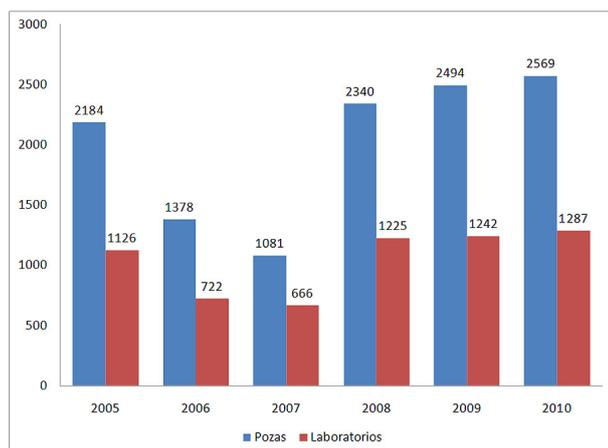
Año	HUANUCO	SAN MARTIN	UCAYALI	PUNO	LA LIBERTAD	IQUITOS	JUNIN	PASCO	TOTAL
2000	1,180.73	4,811.11	214.49						6,206.33
2001		2,991.65	3,097.96			346.40			6,436.01
2002		5,078.53	1,004.87		1,050.56				7,133.96
2003		3,961.09	3,060.94						7,022.03
2004		560.11	3,732.63	1,506.97				1,805.77	7,605.48
2005	659.06	4,778.25	996.89	1,905.14			626.92		8,966.26
2006		10,136.58							10,136.58
2007	3,893.56	4,328.81	2,833.83						11,056.20
2008	4,516.00	5,628.00							10,144.00
2009	5,296.00	4,729.00							10,025.00
2010	5,425.09	612.50	5,995.80						12,033.39
TOTAL	20,970.44	47,615.63	20,937.41	3,412.11	1,050.56	346.40	626.92	1,805.77	96,765.24

Fuente: CORAH - NAS. Elaboración: IDEI

12 Este cuadro incluye también el decomiso de pasta básica de cocaína convertido en clorhidrato de cocaína.

De otro lado, en cuanto a la destrucción de pozas de maceración de hoja de coca y de laboratorios para la fabricación de cocaína también se presentan mejoras en los resultados, pues en el 2010 se logró superar lo alcanzado en los cinco últimos años tanto a nivel pozas de maceración como en laboratorios.

Gráfico N° 10
Destrucción pozas y laboratorios
2005-2010



Fuente: PNP. Elaboración: IDEI

Los resultados no son tan favorables tratándose del control de insumos químicos. Así, teniendo en cuenta la producción de hoja de coca destinada al narcotráfico y la producción potencial de cocaína, se estima que entre los años 2002 y 2010 se ha incrementado en forma sostenida el desvío de los insumos químicos de 14,244 Tm a 39,241 Tm.

Las labores de interdicción de la Policía Nacional han sido insignificantes, habiéndose reportado incautaciones de 507 Tm en el 2002 y de 675 Tm en el 2010, es decir solo se logra controlar menos del 2% de lo que los insumos químicos que se derivan al narcotráfico.

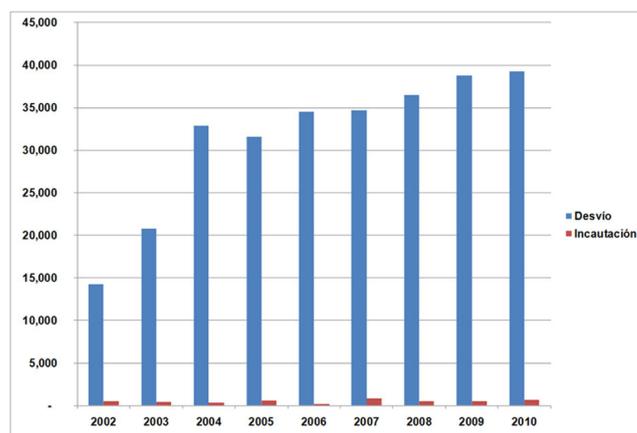
Estas cifras ponen en evidencia que la política de control de insumos químicos, no obstante los esfuerzos desplegados en los últimos años, no ha logrado el efecto esperado. No hay un control efectivo de los insumos químicos, más aún si se toma en cuenta que diversos estudios han

Las labores de interdicción de la Policía Nacional han sido insignificantes,

determinado que el nivel de contrabando de los insumos químicos se da básicamente para abastecer la producción de drogas cerca a las fronteras, sobre todo Loreto y Puno. La mayor parte de los insumos tienen un origen legal y formal que proviene de la importación o producción nacional de empresas formalmente establecidas en el país¹³.

En el siguiente Gráfico N° 11 se presentan la evolución del desvío e incautación de insumos químicos.

Gráfico N° 11
IQ derivados al narcotráfico (Tm)
2002-2010



Fuente y elaboración: IDEI

Todo esto revela la imperiosa necesidad de articular una política de control de insumos químicos. Hay por lo menos tres líneas de acción que se deberían de implementar en forma inmediata. La primera se refiere a la construcción del sistema de control de los insumos químicos que las actuales normas emitidas – desde el año 2004 - por el Congreso de la República ordenan. El Ministerio de la Producción y la SUNAT, deben cumplir en el más breve plazo con este mandato. Este sistema permitirá contar con información estratégica para la identificación de posibles desvíos de drogas, así como para una fiscalización más

¹³ García J y Antezana J, "Diagnóstico de la situación del desvío de IQ al narcotráfico", Enero 2009

efectiva de la movilización de los insumos químicos.

Una segunda línea de acción podría ser la implementación de un Plan Anual de Control de Insumos Químicos, similar a los Planes Anuales de Reducción de Cultivos Ilícitos, que determine y comprometa los niveles de incautación por insumo químico, por región y por valle cocalero. Este plan debe incorporar el diseño de operativos para mejorar el control terrestre y fluvial del traslado de los insumos químicos, la desarticulación de las redes de comercialización/desvío de estos insumos, la detección de las empresas y usuarios de insumos químicos que los desvían al narcotráfico, entre otros.

Por otro lado, la focalización de los esfuerzos en los insumos de mayor volumen como el kerosén, la gasolina y el óxido de calcio pueden hacer más efectiva la labor de control. Asimismo, una campaña de comunicación en las zonas de tránsito de insumos químicos y en las áreas de producción de drogas debe difundir información sobre la responsabilidad penal que significa la provisión de estos insumos al narcotráfico.

Para concluir, la tercera línea de acción debería considerar incorporar a los empresarios/usuarios legales de los insumos químicos para que se informen acerca de la responsabilidad social que deben asumir en el control de estos insumos, redoblar esfuerzos para detectar posibles desvíos y evitar que tengan que asumir posibles responsabilidades penales en el futuro. En ese sentido, cabe destacar el Proyecto de Prevención del Desvío de Sustancias Precursoras de Drogas en los países de América Latina y el Caribe, financiado por la Unión Europea y la UNODC (PRELAC) implementado desde marzo de 2009. Este proyecto ha permitido articular el esfuerzo de las instituciones públicas responsables del control del desvío de los insumos químicos así como de los principales gremios empresariales involucrados desarrollando un conjunto de buenas prácticas tendientes a mejorar el control de los químicos.

La labor de la Empresa Nacional de la Coca, comercialización e industrialización

ENACO es la única entidad autorizada a nivel nacional para comercializar legalmente la hoja de coca, se debe señalar que en el 2009 ésta solo compró 2,507Tm de hoja de coca a través de sus sucursales a nivel nacional. De esto se desprende que ENACO deja de comprar 6,493Tm de hoja de coca que se requieren para cubrir el mercado legal. También se concluye que la hoja de coca no comprada por ENACO tendría un destino ilegal (sea porque se dirige al narcotráfico o porque se comercializa a través del mercado informal no autorizado).

De lo dicho anteriormente se desprende la necesidad de fortalecer el control de la oferta/demanda del mercado legal de hoja de coca. Aquí el rol central es de ENACO y del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE (Entidad encargada de la supervisión de ENACO). ENACO, como ya se ha señalado, es la empresa monopólica encargada de la comercialización de la hoja de coca para consumo legal (tradicional/masticado, farmacológico e industrial). A la fecha ENACO comercializa alrededor del 30% de la demanda legal, siendo por tanto estratégico que se refuerce la labor institucional de ENACO para que comercialice el 100% de esta demanda y así establecer una clara línea demarcadora entre los cultivos legales e ilegales.

ENACO también tiene la responsabilidad de actualizar el padrón de los productores agropecuarios que le venden la totalidad de su producción¹⁴. El Padrón Bruto de ENACO que incluye al padrón original de 1978 y las ampliaciones realizadas durante las década de los 90s y suman 34,245 licencias otorgadas a 31,886 productores, con una superficie autodeclarada de 22,434 hectáreas y una producción estimada (en el 2004) de 39,484 toneladas de hoja de coca.

Es decir, no obstante que ENACO no compra toda la coca necesaria para atender el consumo legal, tiene un Padrón

Bruto de productores que es excesivo al requerimiento de la demanda lícita. FONAFE determinó en el 2005 que solo se requerían de 8,647 licencias de 8,453 productores con una superficie de 6,676 hectáreas y una producción de 10,426 toneladas de hoja de coca, para atender la demanda legal.

En ese sentido, urge una actualización del Padrón Bruto, no para abrirlo e incorporar a nuevos productores que agudizarían la situación actual, sino más bien establecer los criterios para determinar y seleccionar aquellos productores que han tenido el mejor comportamiento en su relación comercial con ENACO. Es decir la actualización pasa por un proceso de reducción de Padrón Bruto y no de ampliación.

Cuadro N° 3
Indicadores de gestión ENACO
2008

INDICADOR	Und. Medida	2008
Compra de hoja de coca	TM	2,417
Venta de hoja de coca en el mercado interno	TM	2,540
Venta de hoja de coca en el mercado externo	TM	46
Cobertura de mercado objetivo de los productos Delisse	Filtros	14,523,300
Venta de hoja de coca micropulverizada (*)	Kilos	8,846
Cobertura del Mercado de Cocaína Base al 92% de pureza	Kilos	351

(*) Harina de Hoja de Coca

Fuente: FONAFE/ENACO.

Por otro lado, como se puede apreciar en el cuadro siguiente, el nivel de industrialización de la hoja de coca es mínimo, producto de la escasa viabilidad comercial de este producto. Así, en el 2008, solo 46Tm fueron exportadas para la producción de saborizantes, 14.5Tm fueron utilizadas para la producción de filtrantes, 8.8Tm para la coca micropulverizada (harina de coca) y alrededor de 50Tm para usos farmacológicos.

Además, los esfuerzos de industrialización de la hoja de coca presentan un potencial muy reducido, en tanto los diversos intentos que se han desarrollado en nuestro país y en otros países productores para su incremento no han tenido resultado hasta la fecha. Incluso, si se elevara considerablemente el nivel de

industrialización actual, el impacto sería mínimo. En ese sentido, se han archivado en el último gobierno algunas iniciativas en el Congreso de la República que buscaban legalizar la producción de harina de coca (hoja de coca seca y triturada).

Plan de Impacto Rápido – PIR y el Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados – PPER

Uno de los aspectos que sí ha sido muy positivo en los últimos años se refiere a la decisión del Gobierno del Perú, impulsada por DEVIDA, de destinar recursos presupuestales específicos para una intervención articulada para implementar acciones en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas.

Este esfuerzo de DEVIDA ha requerido toda una labor de convencimiento de las más altas esferas de decisión del gobierno y sobre todo del Ministerio de Economía y Finanzas que define las propuestas presupuestales anuales, y el Congreso de la República que los aprueba.

El diseño del PIR requirió de un enfoque multisectorial y transversal por parte de DEVIDA. Los diferentes componentes de la ENLCD requieren de la participación de diversas entidades de los tres niveles de gobierno nacional, regional y local. Esto implica un trabajo sistémico para identificar y priorizar las actividades y proyectos más idóneos que hagan sentido en una efectiva lucha contra las drogas.

La implementación del PIR también es un reto aparte que debe enfrentar DEVIDA. La debilidad institucional de gran parte de entidades del Estado, sobre todo gobiernos locales, la falta de recursos humanos debidamente capacitados para la implementación presupuestal, así como los trámites burocráticos engorrosos, se convierten en trabas para una efectiva implementación de las actividades y proyectos presupuestados.

Los montos iniciales asignados al PIR se

han incrementado año a año (salvo el 2009 que no hubo PIR), desde los NS/. 10.9 millones el 2007 hasta los NS/. 93.0 millones del 2009 y NS/. 113.2 millones el 2011. Lo ejecutado efectivamente también se ha incrementado de NS/.7.4 millones el 2007 a NS/. 41.1 millones el 2010. Ver los detalles en el siguiente Cuadro N° 4.

específico, Productos, Actividades para cada uno de los Productos; ii) Indicadores para cada nivel; iii) Medios de verificación y iv) Supuestos.

DEVIDA ha presentado tres PPER para el año 2012: Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, Control de Oferta y Prevención.

Cuadro N° 4
Plan de Impacto Rápido
2007-2010

Programas de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011	2007				2008				2010				
	Nro.	Presup.	Ejecutado	% Ejec.	Nro.	Presup.	Ejecutado	% Ejec.	Nro.	Presup.	Asignado	Ejecutado	% Ejec.
Programa de Prevención y Rehabilitación	2	S/. 2,000.0	S/. 260.4	13.0%	17	S/. 9,824.0	S/. 8,821.4	89.8%	25	S/. 20,001.8	S/. 8,318.5	S/. 5,592.6	67.2%
Programa de Interdicción	3	S/. 7,557.0	S/. 6,093.7	80.6%	3	S/. 7,760.6	S/. 7,760.6	100.0%	2	S/. 25,710.1	S/. 2,011.0	S/. 1,588.0	79.0%
Programa de Desarrollo Alternativo Sostenible	1	S/. 1,345.7	S/. 1,089.6	81.0%	17	S/. 17,640.8	S/. 17,640.0	100.0%	31	S/. 47,292.0	S/. 40,125.2	S/. 33,886.7	84.5%
TOTAL	6	S/. 10,902.7	S/. 7,443.7	68.3%	37	S/. 35,225.4	S/. 34,222.0	97.2%	58	S/. 93,003.8	S/. 50,454.7	S/. 41,067.3	81.4%

Fuente: DEVIDA Elaboración: IDEI

Sin embargo, aun se mantiene algunos retos para el PIR, entre otros un mejor diseño estratégico que defina resultados en la LCD, que permita hacer una evaluación de impacto de las intervenciones, una implementación sistémica para obtener impactos y resultados adecuados, y mayores recursos para enfrentar la presencia creciente del narcotráfico.

En los últimos años el Ministerio de Economía y Finanzas ha venido impulsando una nueva metodología de trabajo presupuestal para mejorar la intervención del Estado a través del Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados – PPER. Este es un proceso sistemático de vinculación de resultados con productos, acciones y medios necesarios para su ejecución, y sustentados sobre la base de la información y experiencia existente. Este proceso permite una construcción articulada de intervenciones y posibilita una mejora de los niveles de eficacia y eficiencia en el accionar del Estado.

El PPER se encuentra representado en un marco lógico que incluye i) El Resultado Final al cual contribuye, un solo Resultado

La experiencia del PIR ha permitido que DEVIDA sea una institución pionera en la aplicación de novedosos enfoques presupuestales que requiere la LCD. Se espera a partir del 2012 el Estado peruano impulse un mayor apoyo presupuestal a la LCD a través de la implementación efectiva de los PPER diseñados.

EL PPER debe convertirse en el instrumento presupuestal a través del cual el Estado peruano canalice los recursos en forma integral y sistemática a la lucha contra las drogas. Este mecanismo debe tomar cada vez mayor importancia en la medida en que disminuyen los recursos de la cooperación internacional.

Conclusiones

1.- El análisis situacional de las doce regiones confirman que la única forma de derrotar al narcotráfico en nuestro país es mediante el diseño y aplicación de una estrategia integral. Esta estrategia debe incluir necesariamente programas de desarrollo alternativo (con componentes de infraestructura básica, educación, salud y productivos), una política eficaz y sostenida de erradicación de los cultivos ilícitos, labores de interdicción (control de insumos químicos, destrucción de instalaciones, decomiso y destrucción de materia prima y drogas, captura y procesamiento de los implicados, etc.), desarticulación de los grupos armados de protección del narcotráfico como los sicarios y remanentes senderistas, todo ello acompañado de una mayor presencia del Estado.

2.- Esto queda fehacientemente demostrado en el caso de la región San Martín, donde se han aplicado cada uno de estos componentes, dando como resultado que el número de hectáreas de hoja de coca se haya reducido sustantivamente de 28,600 has existentes en 1992 a 1,725 has en el 2010. Asimismo, aunque en menor medida, es el caso de Ucayali donde también se ha venido aplicando una estrategia integral que ha permitido una drástica reducción de los campos de cultivos de hoja de coca, pasando de 21,400 has en 1994 a 2,803 has en el 2010. En ambos casos existen programas de desarrollo alternativo, pero también labores permanentes de erradicación e interdicción. Por el contrario, en aquellas regiones en las que solo se ha aplicado parcialmente esta estrategia, los resultados han sido negativos, como es el caso de Huánuco, Ayacucho y Cusco.

3.- En todo caso, también es necesario indicar que los avances mostrados en San Martín y Ucayali no significan una derrota total del narcotráfico en esas regiones. Los intentos del narcotráfico por permanecer en estas zonas continúan, prueba de ello es la resiembra de los cultivos ilegales, comprobada a partir de los niveles de erradicación desarrolladas en ellas.

4.- Las intervenciones para que sean efectivas tienen que ser sostenidas en el mediano plazo, integrales y complementarias. El caso de San Martín muestra ello con una actividad sostenida en toda la década con programas de desarrollo alternativo, interdicción y erradicación.

Esta experiencia se puede replicar, adaptando a las distintas circunstancias y condiciones de los distintos ámbitos de producción de coca ilícita. Se recomienda profundizar y sistematizar la experiencia de San Martín para su eventual aplicación a otras áreas.

i. Los programas de desarrollo alternativo tienen que diseñarse e implementarse en forma integral y complementaria con los otros componentes de la estrategia, es decir la interdicción y la erradicación. Se debe articular un esfuerzo de desarrollo alternativo a nivel nacional en las principales zonas productoras de cultivos ilegales como Huánuco, Ayacucho, Cusco, Puno, Junín y Pasco.

ii. Los programas de erradicación, también tienen que ser de carácter nacional. No debe quedar la menor duda que el gobierno no estará dispuesto a dejar zonas liberadas al narcotráfico como es hoy en día. Las tácticas y la oportunidad de erradicación dependerán de la estrategia integral que plantee para cada valle cocalero y región cocalera. Los programas de reducción de cultivos ilícitos deben estar acompañados de programas de desarrollo alternativo integral y sostenible.

iii. La interdicción de los insumos químicos tiene que convertirse en estratégica. Es el componente en el que menos se ha avanzado y dónde se puede lograr buenos resultados a corto plazo. Este documento plantea líneas de acción específicas para lograrlo.

iv. El control de las operaciones de lavado de activos y las transferencias económicas para financiar las operaciones del narcotráfico, deben constituirse en otra de las acciones que deben ser priorizadas, para evitar que más de 2,000 millones de narco-dólares se movilen en la economía sin restricciones.

5.- La falta de decisión política y la correspondiente asignación de recursos económicos suficientes, no ha permitido implementar las estrategias de lucha contra las drogas a nivel nacional. La reducción de recursos por parte de la cooperación internacional también ha limitado el accionar para enfrentar al narcotráfico.

6.- ENACO debe hacer los esfuerzos para atender la demanda legal de hoja de coca de 9,000 toneladas. Esto implica actualizar el Padrón de productores determinando el número de licencias que deben ser consideradas válidas en función de la demanda legal de hoja de coca.

6.- No obstante, se debe destacar que la implementación de los Planes de Impacto Rápido han sido un paso acertado por parte del Gobierno peruano en su deber de asumir con mayor responsabilidad la lucha contra las drogas. La nueva metodología del Ministerio de Economía y Finanzas a través del Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados PPER y la implementación de los tres PPER impulsados por DEVIDA: Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, Control de Oferta y Prevención deben ser la base para un compromiso de asignación presupuestal del Gobierno para la LCD en el largo plazo.

7.- El complejo problema de la lucha contra las drogas requiere la participación integral de varias dependencias del Estado peruano, en todos sus niveles: Nacional, regional y local. Existe el desafío de articular una actuación más eficaz de estas instituciones a través de un liderazgo político al más alto nivel.

Bibliografía

- 1.- DEVIDA, Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007- 2011. 2007
- 2.- DEVIDA, Estudio del impacto social y económico del consumo de drogas en el Perú. Diciembre 2010
- 3.- ESTELA, Manuel. Modelo San Martín: perfil básico. Lima: MACROCONSULT, 2011. FONAFE, Perú: Oferta de hoja de coca, Estadística Básica 2001-2004). Junio 2005.
- 4.- GARCÍA, Jaime y Jaime ANTESANA. Diagnóstico de la situación de desvío de insumos químicos al narcotráfico. Enero, 2009
- 5.- GARNICA Luis, La deforestación por la actividad del cultivo de la coca en el Perú. CONTRADROGAS, Unidad de Monitoreo y Evaluación, Marzo 2001.
- 6.- INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU, El mapa del narcotráfico en el Perú. Julio 2009.
- 7.- INEI. Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo Tradicional de Hoja de Coca. Principales Resultados y Base de datos. Lima: INEI, 2004.
- 8.- MACROCONSULT, Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú. Julio, 2008. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD), Perú: Monitoreo de cultivos de hoja de coca. Junio, 2010.
- 9.- PENNY M., Zavaleta A., Lemay M., Liria M., Hauylinas M., Alminger M., McChesney J., Alcaraz F., y Reddy M., Can coca leaves contribute to improving the nutritional status of the Andean population?. Food and Nutrition Bulletin, International Nutritional Foundation for United Nations University Press. Volume 30, Number 3, September 2009