

Documento 10:
Estudio comparativo de la lucha
antidroga en Perú y Colombia:
La situación de la coca
y la cocaína

Autores:
Jaime A. García Díaz
Jaime Antesana Rivera



IDEI
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú.
Registro N° 2010-11135

ÍNDICE

1. Presentación	5
2. Análisis comparativo	7
2.1. Evolución de las áreas de cultivo de hoja de coca en Perú y Colombia ...	7
2.2. Evolución de la producción potencial de hoja de coca y cocaína en toneladas métricas en Perú y Colombia	9
2.3. Erradicación manual de cultivos ilegales de hoja de coca en Perú y Colombia.....	11
2.4. Incautación de cocaína en Perú y Colombia	12
2.5. Potencial de exportación de cocaína de Perú y Colombia	13
2.6. Decomiso de insumos químicos	14
2.7. Destrucción de laboratorios en Perú y Colombia	16
2.8. Programas de Desarrollo Alternativo de Perú y Colombia	16
3. Conclusiones y Recomendaciones	21
3.1. Conclusiones	21
3.2. Recomendaciones	23
ANEXOS	25
BIBLIOGRAFÍA	31

1. Presentación

Actualmente, Colombia y Perú son los principales productores de coca y cocaína del mundo. Así, el año 2008 juntos representaron el 81.8% y el 86.6% de la producción mundial de coca y cocaína respectivamente. Entre la década de 1980 y el primer lustro de los 90, el Perú fue el primer productor mundial de hoja de coca y de pasta básica de cocaína (PBC), el derivado primario de la coca. En ese mismo periodo -hasta la actualidad- sin haber sido el principal productor de hoja de coca en la región andina, Colombia ha sido el primer productor de cocaína. Los carteles colombianos transportaban vía aérea la PBC peruana a su territorio donde era cristalizada y exportada a los EE.UU, en aquel entonces el principal mercado de destino de la cocaína.

Esto cambió en el segundo lustro de la década de 1990. Entre 1993 y 1996, Colombia pasó a ser simultáneamente el primer productor de hoja de coca y de cocaína. En ese mismo periodo, debido a diversos factores internos y externos, el Perú dejó de ser el primer productor mundial de hoja de coca y PBC. La producción de coca se trasladó principalmente a Colombia y, en menor proporción, a Bolivia. En el Perú si bien la producción y tráfico de drogas no desapareció, se redujo sustancialmente. A esa migración de la coca, del Perú a Colombia, se le denominó el “efecto globo”. Ese fue el primer “efecto globo” de la historia del narcotráfico en la región andina.

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 2009 se ha incrementado en 21,200has (de 38,700has a 59,900has) lo que equivale a un incremento de 54.78%. Y, de otro lado, entre el año 2000 al 2009 la producción potencial de cocaína se incrementó en un 124.82%, pasando de 141TM a 317TM. Es así como en este lapso el Perú se convierte en el segundo productor mundial de coca y cocaína. Por su parte, en todo este periodo Colombia continuó siendo el principal productor de coca y cocaína.

Visto de esa manera, desde el 2000 hasta el año 2007, el incremento de la producción de coca y cocaína en el Perú obedecería principalmente al crecimiento de la demanda en los nuevos mercados de la droga: Europa, Asia y América Latina. Sin embargo, es recién desde el año 2008, que con nitidez y datos empíricos, apareció una variable exógena que influyó e influirá en esas dos variables (coca y cocaína), a saber: la aplicación del Plan Colombia en la lucha antidroga en la región andina.

Efectivamente, si la demanda mundial de drogas cocaínicas se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, entonces la oferta que atiende esa

demanda también se mantendría en un volumen de producción constante. Esto determina que una reducción significativa de cultivos de hoja de coca en un país pueda implicar el traslado de la producción al otro país (“efecto globo”). En consecuencia, la situación que se produjo en el segundo lustro de los 90, cuando los cultivos de coca se desplazaron del Perú a Colombia, está ocurriendo en el sentido inverso: de Colombia hacia el Perú.

El comportamiento que tiene el negocio del narcotráfico es el de una corporación transnacional que analiza permanentemente los mercados de consumo y de provisión de su producción en función a una serie de factores que determinan la localización de sus operaciones. Buscará instalarse en aquellos países que son más débiles en sus acciones de lucha contra las drogas, ya que ofrecen entornos más propicios para las operaciones del narcotráfico. En ese sentido, el “efecto globo” no se debe entender como un simple efecto mecánico.

De esto se deriva que el enfoque para combatir el narcotráfico, debe tener una aproximación regional, más aun en el caso de la cocaína donde la producción se concentra en tres países andinos y mayoritariamente en dos: Colombia y Perú. De allí la importancia de realizar estudios comparativos entre ambos países que apunten a elaborar estrategias regionales eficaces, minimicen el llamado “efecto globo” y tengan un impacto mayor en el debilitamiento del narcotráfico en el área andina.

En el presente documento se analiza la evolución histórica de las principales variables de la producción de drogas en ambos países, así como el resultado de las acciones que se vienen implementando en la lucha contra las drogas. También se analizan las tendencias a futuro de estas variables y sus posibles influencias e impactos en el Perú.

Las estadísticas de los cultivos de hoja de coca en número de hectáreas y en volumen de toneladas métricas proviene del Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

Estas son las cifras oficiales aceptadas formalmente por los gobiernos del Perú y Colombia desde el año 2000; existen otras fuentes de información pero no se tiene acceso a su metodología y detalles para un análisis técnico y objetivo por lo que no han sido consideradas. Las estadísticas de los años anteriores están basadas en estimaciones del Departamento de Estado de los Estados Unidos que a su vez utilizan información del Crime and Narcotics Center (CNC).

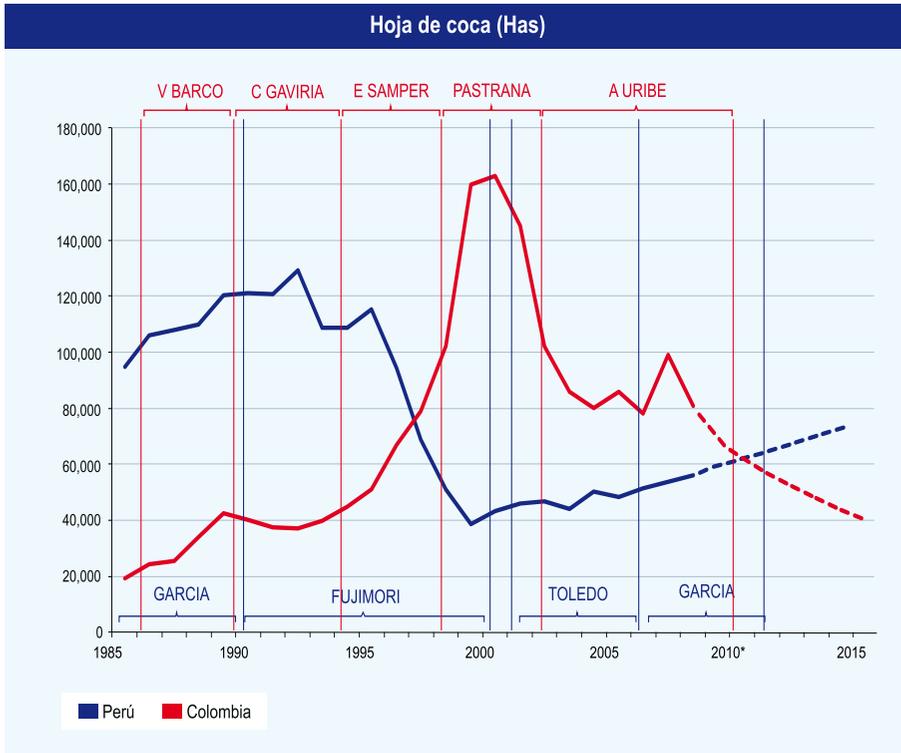
2. Análisis comparativo

2.1. Evolución de las áreas de cultivo de hoja de coca en Perú y Colombia

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 129,100has en 1992 a 38,700has en 1999. En ese mismo período Colombia incrementó sus cultivos de 37,100 has a 160,000has. Sin embargo, esta situación se viene revirtiendo desde el año 2000. Los cultivos en el Perú se han incrementado de 38,700has a 59,900has entre los años 1999 y 2009. En ese mismo lapso los cultivos de hoja de coca en Colombia se han reducido de 163,000has a 68,000has. 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 midiera la evolución de las áreas de cultivos de hoja de coca entre los años 2008 y 2009, Colombia muestra una reducción de 16.05%, mientras que Perú un incremento de 6.77%. 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 2010, el Perú produciría 62,296has y Colombia 62,308has, para el año 2011 entonces, el Perú sería nuevamente 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 (véase Anexo N° 1).

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

Este primer resultado merece un amplio análisis, ¿por qué se está dando esa nueva tendencia?, ¿qué se está haciendo en Colombia y Perú?, ¿se puede revertir esta situación?

A lo largo del documento se van a revisar las principales variables que pueden ayudar a dar respuesta a las interrogantes planteadas. Pero desde ya se puede adelantar que la situación del crecimiento del narcotráfico en Colombia llevó a una situación de inseguridad en ese país tal, que determinó que la sociedad colombiana en pleno priorizara su preocupación por la amenaza que el narcotráfico constituía para su propio futuro. En los últimos años, el Estado colombiano decidió enfrentar con todos sus recursos, humanos, económicos y técnicos, y bajo el liderazgo al más alto nivel político una estrategia de lucha contra las drogas que está dando resultados.

En el caso del Perú, no se logra articular un liderazgo y respaldo político al más alto nivel, los recursos que invierte el Estado peruano son insuficientes y los resultados en la lucha contra las drogas no permiten reducir su crecimiento sostenido.

2.2. Evolución de la producción potencial de hoja de coca y cocaína en toneladas métricas (TM) en Perú y Colombia

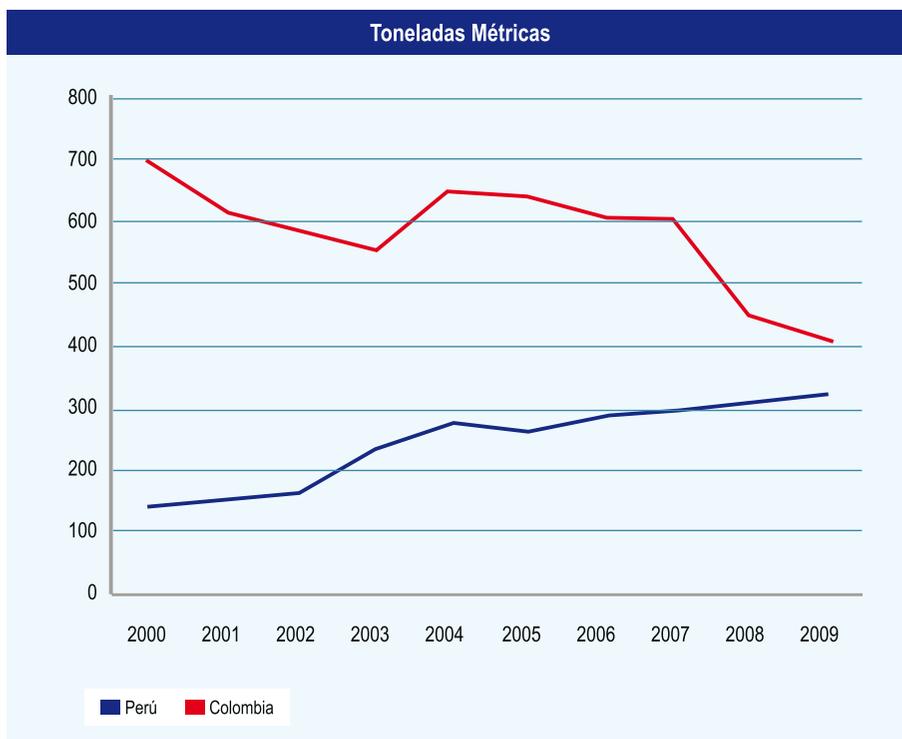
La medición de la producción potencial de cocaína es una variable que también debe ser analizada en detalle. Para el cálculo de esta variable se debe tomar en cuenta el volumen de producción de hojas de coca medida en TM, lo que a su vez requiere considerar los diversos niveles de productividad que tienen las diversas áreas de cultivo de hoja de coca en todo el territorio de ambos países. Es decir que, en base a la productividad se calcula el potencial de producción de TM que tienen las diversas zonas geográficas de producción cocalera.

Así, Colombia en el 2009 habría tenido una producción potencial de 147,748TM de hoja de coca secada al sol y 410TM de cocaína,¹ en el caso del Perú su producción potencial fue de 128,000TM de hoja de coca y un estimado de 317TM de cocaína.² La evolución de la producción de cocaína entre los años 2008 y 2009 determinan una caída del 8.89% en Colombia (de 450TM a 410TM) y un incremento de 4.97% en el Perú (de 302TM a 317TM). Como se aprecia en el siguiente Gráfico N° 2, durante los últimos nueve años se vienen acercando los niveles de producción potencial de cocaína de Perú y Colombia (véase Anexo N° 2).

¹ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). *Colombia: Monitoreo de cultivos de hoja de coca*. Junio, 2010.

² OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). *Perú: Monitoreo de cultivos de hoja de coca*. Junio, 2010. La producción potencial de cocaína es una estimación propia.

Gráfico N° 2
Evolución de la producción potencial de cocaína de Perú y Colombia
(En toneladas métricas)



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

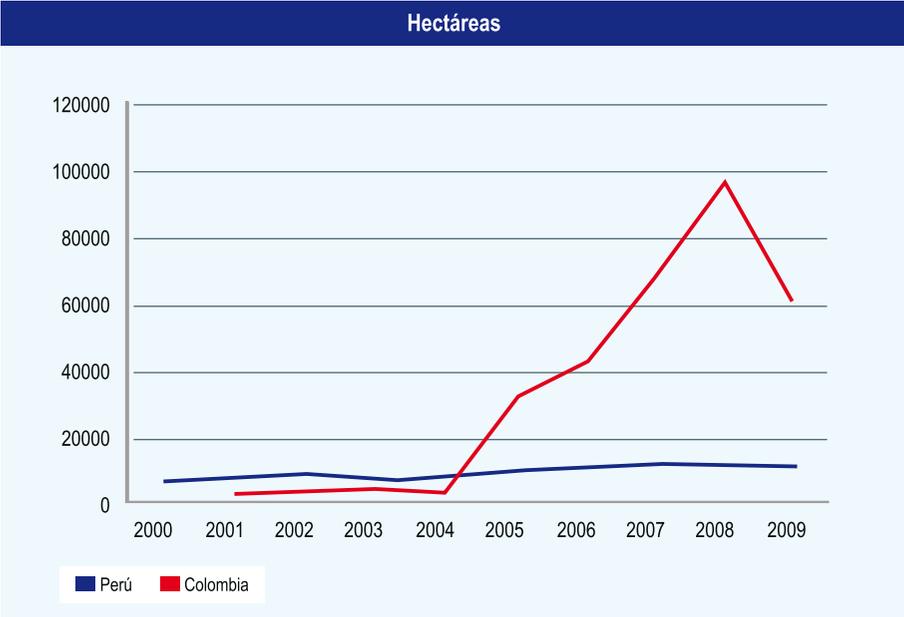
Esta evolución de la producción potencial de cocaína es el reflejo de la evolución del número de hectáreas de cultivos de hoja de coca en ambos países así como de los rendimientos y productividad de las plantas. Estos rendimientos a su vez dependen de la antigüedad de las plantas, del número de plantas cultivadas por hectárea, de la aplicación de técnicas de cultivo modernas (riego, fertilizantes, mejoras genéticas y uso de agroquímicos) y de los contenidos de cocaína que son diversos en función a las condiciones agronómicas de los valles productores de coca.

2.3. Erradicación manual de cultivos ilegales de hoja de coca en Perú y Colombia

La aplicación y evolución de la erradicación manual también es un factor que va a influir directamente en la reducción de cultivos ilegales de hoja de coca. En Colombia la erradicación manual se implementó con fuerza desde el año 2005, frente a la poca efectividad de la aspersión aérea con glifosato que solo tiene un efecto sobre las hojas y no perjudica las raíces de la planta y por lo tanto permite su crecimiento y recuperación. La erradicación manual sí permite arrancar la planta desde la raíz y por lo tanto se requiere resembrar las plantaciones con mayor costo para los cocaleros.

Así, en Colombia en el año 2008 se erradicaron manualmente 96,115has es decir 44% más que el año 2007 (66,805has el 2007, 41,346has el 2006 y 31,285has el 2005). En el Perú la erradicación es mucho menor, en el 2008 sólo se erradicaron 10,143has, es decir, una disminución de 8.3% respecto al 2007 (11,056has el 2007, 10,136has el 2006, 8,966has el 2005). En otros términos, Colombia logró erradicar casi diez veces más de lo erradicado por el Perú (véase Anexo 3). En el año 2009, en Colombia se erradicaron 60,557has y en el Perú 10,025has.

Gráfico N° 3
Evolución de la erradicación de cultivos ilegales de coca de Perú y Colombia
(En hectáreas)



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

En Colombia, en el 2009 se implementaron labores de erradicación manual en los 25 departamentos productores de hoja de coca sin excepción. En el Perú durante el 2009 solo se erradicó en 2 (San Martín y de manera parcial en Huánuco) de las 13 regiones que producen hoja de coca ilícita. Colombia invirtió US\$.80 millones en la erradicación manual en el 2009 (EE.UU. aportó un monto reducido), son más de dos docenas los grupos de erradicación cada uno con apoyo de seguridad de la policía o el ejército colombiano; mientras que en el Perú se trabajan solo con dos frentes y la inversión provino principalmente de los EE.UU. con alrededor de US\$.14 millones.

La menor erradicación en el Perú se debe principalmente a tres factores: i) Falta de conocimiento de la importancia estratégica que tiene la erradicación manual como parte de una acción integral efectiva (que incluyen programas de desarrollo alternativo y labores de interdicción) en la lucha contra las drogas. ii) Falta de decisión política para intervenir en otros valles y regiones cocaleras en el país. Probablemente la causa principal sería el no querer asumir una confrontación social con los productores cocaleros. iii) Falta de una asignación, por parte del Estado peruano, de recursos económicos, técnicos y humanos para solventar las operaciones de erradicación. Esta ha sido financiada casi en su integridad por recursos de la cooperación internacional (EE.UU.).

2.4. Incautación de cocaína en Perú y Colombia

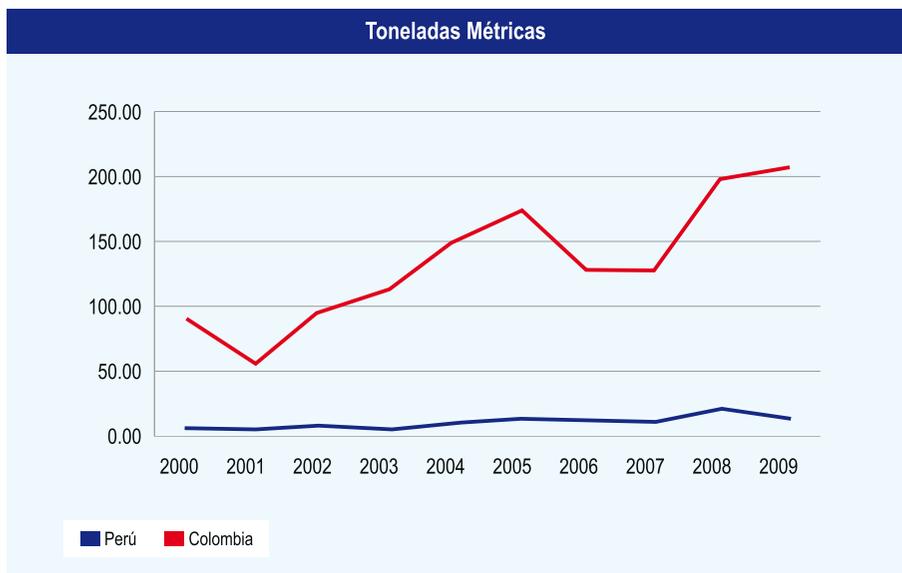
El control de la producción y tráfico de cocaína es una de las principales acciones en la lucha contra el narcotráfico en ambos países. En ese sentido, la incautación de drogas cocaínicas es el reflejo de la labor de las fuerzas especializadas y reducen la disponibilidad de la producción de drogas para la demanda nacional e internacional.

Durante el 2009, en el Perú se incautó el equivalente de 13.91TM de cocaína,³ mientras que en Colombia se incautó 203.42TM.⁴ Como se puede apreciar en el Gráfico N° 4 los niveles de incautación en Colombia han sido crecientes y sustancialmente mayores que en el Perú (véase Anexo N° 4).

³ Tomando en cuenta la información del Informe de ONUDD, se incautaron 10.74TM de cocaína y 9.91TM de pasta básica de cocaína que equivalen a 3.17TM de cocaína (factor de conversión de 3.125kg de PBC por 1kg de cocaína).

⁴ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). *Colombia: Monitoreo de cultivos de hoja de coca*. Junio, 2010.

Gráfico N° 4
Evolución de la incautación de cocaína en Perú y Colombia
(En toneladas métricas)



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

Nuevamente parece ser la falta de asignación de recursos adecuados a las fuerzas policiales la principal causa del pobre resultado de las incautaciones peruanas. Los mayores recursos son necesarios para mejorar las labores de inteligencia, incrementar el número de efectivos policiales, facilitar la provisión de materiales, transporte (terrestre y fluvial) y comunicaciones. Además también hay que reconocer que existe corrupción de autoridades que facilitan el traslado y la exportación de drogas.

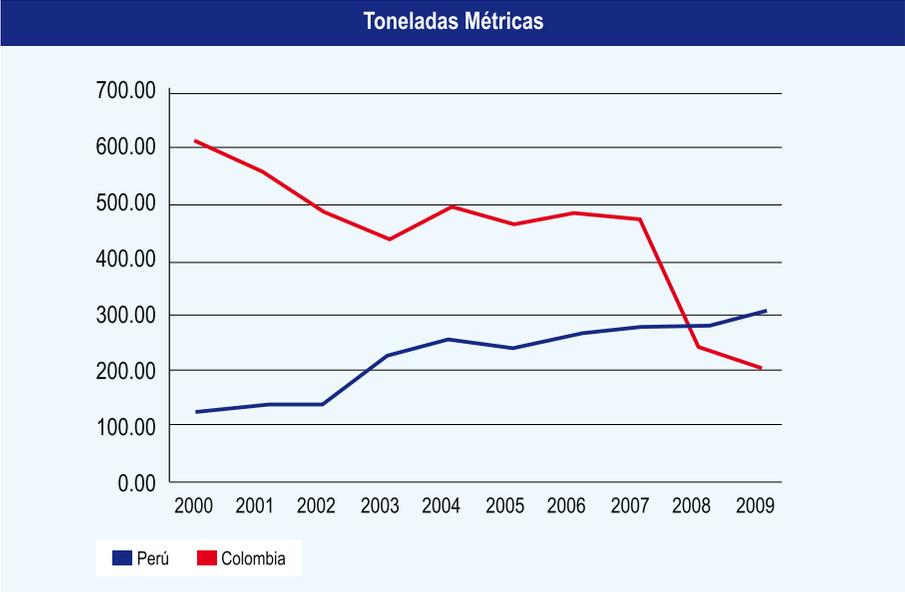
2.5. Potencial de exportación de cocaína de Perú y Colombia

Esta variable del estudio es muy importante porque condensa todos los esfuerzos que se han realizado para reducir la producción y comercialización de drogas. Para ello se toma como indicador inicial la producción potencial de cocaína anual medida en TM y se le resta el volumen anual de incautación de cocaína medida también en TM. Esta diferencia es lo que realmente dispone el narcotráfico para destinarla a la exportación a los mercados internacionales.⁵

⁵ Hay un volumen mínimo que se queda en el país para el consumo interno. En el caso de Perú se estima en 16TM el consumo anual según informe de: MACROCONSULT Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú. Lima, julio de 2008.

De esa manera, la exportación efectiva potencial del Perú en el año 2009 habría sido de 303.09TM (317TM de producción potencial menos 13.91TM de incautación). En el caso de Colombia para el año 2009 habría sido de 206.58TM (410TM de producción potencial menos 203.42TM de incautación). El Perú habría superado a Colombia en 96.51TM. De acuerdo a estos datos, el Perú habría sido desde el 2008 el primer país exportador de cocaína en el mundo desplazando a Colombia. El mayor control del tráfico de cocaína que realizó Colombia explica por qué el Perú fue el mayor exportador efectivo desde el año 2008. Los esfuerzos de la Policía Antidroga del Perú son reducidos, en comparación con aquellos que hace Colombia para controlar la droga que el Perú exporta a los mercados internacionales.

Gráfico N° 5
Evolución de exportación potencial de cocaína en Perú y Colombia
(En toneladas métricas)



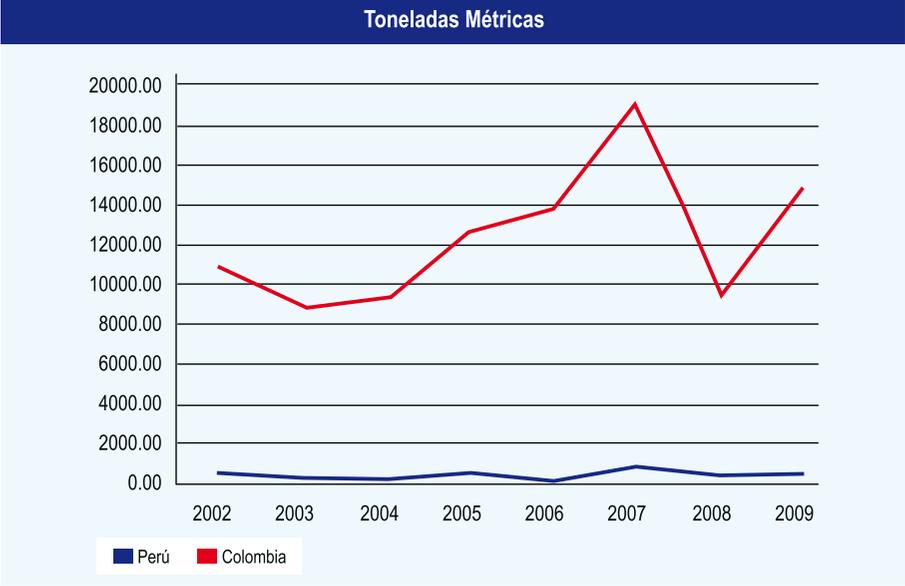
Fuente: ONUDD
 Elaboración: J. García y J. Antesana

2.6. Decomiso de insumos químicos

El control de los insumos químicos y/o precursores que se utilizan para la elaboración de la cocaína es otra labor importante en la lucha contra el narcotráfico en ambos países. En este aspecto también hay una notable diferencia entre el Perú y Colombia. Durante el 2009 el Perú reportó un decomiso de 490TM, mientras que la labor en Colombia ha sido mucho más efectiva con un decomiso de 14,731 TM.

La diferencia es de casi treinta veces más. Como se puede apreciar en el siguiente Gráfico N° 6 y en el Anexo N° 6, históricamente el decomiso de insumos químicos ha sido mayor en Colombia que en el Perú.

Gráfico N° 6
Evolución de decomiso de insumos químicos en Perú y Colombia
(En toneladas métricas)



Fuente: PNP.
Observatorio de drogas de Colombia
Elaboración: J. García y J. Antesana

El reducido decomiso de insumos químicos es alarmante, sobre todo porque una mayor eficiencia significaría un mayor impacto en la producción de drogas. Si bien es cierto que la microproducción de drogas se ha difundido en todas las áreas de producción de coca ilícita y esto hace más difícil su control, también es cierto que la mayor parte de los insumos químicos provienen de la actividad formal de importación y producción.⁶ Las principales causas de la deficiente labor en el control de los insumos químicos provienen de: la falta de implementación de un sistema informático para el control de los insumos químicos, pendiente desde el 2005; la falta de recursos para la Policía Nacional para un control y fiscalización apropiados de estos precursores; y la falta de un Plan Anual de decomisos de insumos químicos que defina indicadores de resultados más efectivos y articule los esfuerzos de las diversas instituciones responsables como el Ministerio del Interior,

⁶ GARCÍA, Jaime y Jaime ANTESANA. Diagnóstico de la situación de desvío de insumos químicos al narcotráfico. Enero, 2009.

Ministerio de la Producción, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, el Ministerio Público, Poder Judicial y DEVIDA.

2.7. Destrucción de Laboratorios en Perú y Colombia

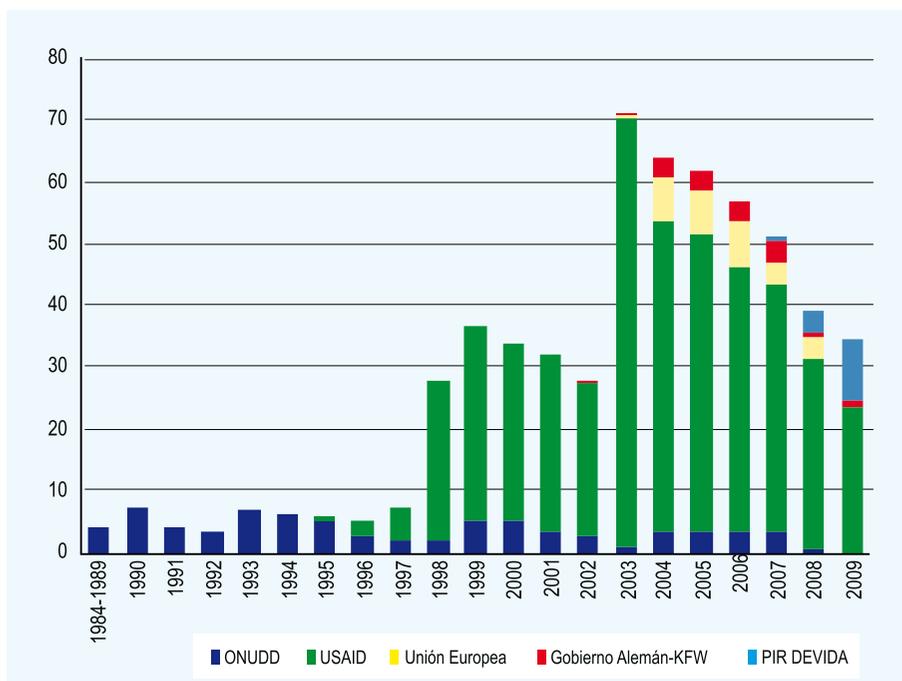
La destrucción de pozas y laboratorios es otro aspecto de la lucha antidroga en ambos países. En ese campo también hay notorias diferencias. Durante el año 2009 el Perú reportó la destrucción de 1,242 laboratorios de producción de drogas y la cifra reportada de Colombia fue de 2,888 laboratorios.

2.8. Programas de Desarrollo Alternativo de Perú y Colombia

En Perú y Colombia, los programas de desarrollo alternativo forman parte de las estrategias de lucha contra las drogas. En ambos países se han implementado diversas acciones en los últimos años y a la fecha han logrado perfeccionar sus intervenciones. Existen muchas similitudes en los PDA aplicados en ambos países pero también existen diferencias que resaltar como se verá a continuación.

I) Con relación a los montos invertidos en los PDA podemos afirmar que durante el período 2003-2008, en el Perú para los programas de desarrollo alternativo la cooperación internacional aportó alrededor de US\$.336 millones y el gobierno peruano aportó US\$.13 millones (a través del Plan de Impacto Rápido). En conjunto la inversión internacional y estatal en el Perú no ha llegado a los US\$.350 millones. Los recursos financieros para la inversión en los programas de desarrollo alternativo están decreciendo.

Gráfico N° 7
Evolución de la inversión en programas de desarrollo
(En áreas cocaleras en Perú)
(Millones de US\$)



Elaboración y Fuente: DEVIDA

En ese mismo período en Colombia, a través del Programa Contra Cultivos Ilícitos – PCI – , se han invertido más de US\$.1,000 millones (alrededor de 50% del Presupuesto Nacional Colombiano y 50% de la ayuda internacional). Para el Programa Familias Guardabosques se ha ejecutado una inversión de US\$.465 millones por el gobierno colombiano, para los Proyectos Productivos US\$.64 millones por el gobierno colombiano y más de US\$.600 millones aportados por la cooperación internacional.⁷

⁷ Vice Presidencia de la República de Colombia. (Véase: URL:<www.shareresponsibility.gov.co>).

Gráfico N° 8
Evolución de la inversión en programas de desarrollo
(En áreas cocaleras en Colombia)
(Millones de US\$)



Fuente: 1986-2003 UNOCD; 2004-2009, Acción Social, PCI Cider- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo

- II) El Programa de Desarrollo Alternativo de Colombia es un documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia y es un componente del Plan Nacional de Desarrollo Colombiano. Es decir, es un esfuerzo de reflexión al más alto nivel de las instancias de planificación del Gobierno colombiano y liderado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional. En el caso de Perú, además de no tener instancias del mismo nivel colombiano que planifiquen, el PDA está ubicado como un componente de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas – ENLCD que diseñó DEVIDA. Es decir en el caso peruano se podría afirmar que este tema tiene una menor relevancia en el quehacer nacional.

- III) El PDA de Colombia es coherente con el Plan Nacional de Desarrollo Forestal elaborado por el Consejo Nacional Ambiental, con la Política de Desarrollo Agropecuario, Políticas de Desarrollo Rural, Política para terminar con el Conflicto Armado, Política de Lucha Antinarcoóticos y con la Política de Comercio Exterior. En el caso del Perú no tiene una vinculación con políticas productivas o medioambientales en forma explícita. Sí está presente en la ENLCD y también en la política exterior.

- IV) El PDA de Colombia se articula a otras iniciativas de otros sectores como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente,

Vivienda y Desarrollo Territorial. También coordina con el Ministerio de Defensa, Ministerio de Interior y de Justicia, y las Corporaciones Autónomas Regionales. En el caso peruano, no existe un involucramiento del Ministerio de Agricultura ni del Ministerio del Ambiente, o en todo caso son aún insuficientes.

- V) El PDA de Colombia utiliza otros instrumentos desarrollados por el gobierno colombiano como el Fondo Agropecuario de Garantías y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). En el caso peruano no se habría logrado que el gobierno peruano en forma explícita apoye con instrumentos similares como Agrobanco.
- VI) Las metodologías de intervención en Perú y Colombia tienen elementos semejantes: la participación de las comunidades de productores en la definición de las actividades productivas, en la selección y construcción de la infraestructura comunitaria, en la búsqueda de fortalecimiento de las organizaciones sociales, el fomento de la asociatividad, el fortalecimiento de las autoridades locales, en una intervención integral y focalizada, en los compromisos que se deben asumir para eliminar los cultivos ilegales, entre otros.
- VII) Una diferencia en los esquemas de intervención es que en el caso colombiano, el PDA solo ingresa después de erradicado, de certificarse a través de ONUDD-Colombia la inexistencia de cultivos ilegales y del ingreso previo de las fuerzas del orden para dar protección y resguardar la situación de seguridad; también ingresan luego otras instancias del Estado colombiano para aportar los servicios públicos de salud, educación, justicia y seguridad. Todos estos son requisitos previos para el ingreso del PDA en Colombia. Es decir es el Estado colombiano el que lidera el proceso y la cooperación internacional lo complementa.

En el caso peruano, el PDA no tiene un acompañamiento integral de parte del Estado peruano. Más bien depende del compromiso y apoyo de las propias comunidades de productores y en algunos casos también se tiene el apoyo de los gobiernos locales. En cuanto al tema de seguridad, no existe una instalación previa de las fuerzas del orden, es la propia comunidad que acompaña y respalda el proceso e informa sobre la situación de seguridad para el inicio de las actividades del PDA. El respaldo o liderazgo del Estado peruano para los PDA son limitados.

VIII) Colombia viene ejecutando un Plan de Consolidación Integral para la Macarena,⁸ que implica aplicar un plan integral que recoge las experiencias de la lucha contra el narcotráfico en Colombia. Luego de consolidar la situación de seguridad y la erradicación de la coca se ingresa a cada uno de los seis municipios de la región (34,000km²). Se implementan acciones de desarrollo institucional, ciudadanía y gobernabilidad; ordenamiento territorial y titulación; infraestructura y conectividad; acceso a bienes y servicios públicos; y, desarrollo económico y productivo.⁹ Esta intervención integral se coordina a través del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República que convoca a 15 entidades del Estado colombiano entre ministerios y agencias gubernamentales (civiles y militares).

En el Perú no se ha visto una intervención articulada de esta manera. Sin duda, territorios como el VRAE (29,163km²) y el Alto Huallaga, donde se concentra la mayor producción de coca ilegal y drogas y persisten remanentes de grupos subversivos, requieren un accionar integral del Estado peruano.

⁸ La Macarena ha sido una región que históricamente ha tenido una fuerte presencia de las FARC y uno de los principales centros de producción de coca ilegal y cocaína.

⁹ DESHAZO, Peter, Philip MCLEAN y Johanna MENDELSON. *Colombia's Plan de Consolidación Integral de la Macarena*. Center for Strategic and International Studies, Junio 2009.

3. Conclusiones y recomendaciones

3.1. Conclusiones

- a) El análisis comparativo de la evolución de las variables de lucha antidroga en el Perú y Colombia, nos permite coleccionar algunos escenarios posibles o tendencias que se pueden configurar en los próximos años en la dinámica del narcotráfico en la región andina.
- b) De continuar las mismas tendencias de las diversas variables de la lucha antidroga en ambos países, un posible y muy probable escenario sería que el Perú se convierta en el 2011 en el primer productor de coca y cocaína en el mundo. Y simultáneamente se afirme como el primer exportador mundial de clorhidrato de cocaína. De ocurrir este cambio estaríamos frente a un nuevo “efecto globo”, el segundo traslado de los cultivos de coca de un país a otro, de Colombia a Perú, en los más de 60 años de presencia del narcotráfico en la región.
- c) El “efecto globo” no debe entenderse como un simple efecto mecánico de traslado de cultivos de un país a otro. Es más bien la expresión de los esfuerzos efectivos que estén dispuestos a realizar los países para enfrentar el narcotráfico. Estos esfuerzos de lucha contra las drogas se reflejan en un entorno que puede ser menos o más favorable para el narcotráfico. El narcotráfico buscará de instalarse en aquellos países donde tienen menos riesgo de desarrollar sus actividades.
- d) La evolución de las variables de la lucha antidroga en ambos países nos muestra que, por un lado, el gobierno colombiano tiene planes y estrategias integrales de lucha frontal contra las drogas y, de otro, que el gobierno del Perú carece de una política de Estado que le permita ejecutar estrategias integrales y eficaces de lucha contra el narcotráfico. Más aun, mientras que en Colombia se lidera y dirige la lucha antidroga al más alto nivel político, en el Perú no existe un claro liderazgo.
- e) Hay un discurso oficial de lucha contra el narcotráfico que no ha logrado articulación y no tiene un financiamiento nacional adecuado a la par con el flujo de dinero que mueve el narcotráfico en el Perú. Si bien hay que reconocer que ha habido una decisión en intervenir en el Valle del Río Apurímac y Ene, que es la principal cuenca cocalera en el Perú donde se

produce el 50% de la droga; sin embargo no existe una estrategia integral que enfrente la situación del narcotráfico y su alianza con los remanentes del grupo terrorista Sendero Luminoso.

- f) Lo señalado anteriormente se explica no solo porque en cualquier campo de la lucha antidroga (erradicación de coca, incautación de drogas, control de insumos químicos, etc.) Colombia nos supera largamente, sino también porque el narcotráfico sigue expandiéndose y consolidándose en el Perú, convirtiéndose en la principal amenaza al desarrollo y la seguridad nacional, mientras que en Colombia parece retroceder. La continuidad de las acciones en curso en ambos países afirmarán estas dos tendencias. Es un imperativo para el Estado peruano asumir como un problema de primer orden la lucha contra el narcotráfico, antes que este problema estalle y no lo podamos controlar.
- g) El anuncio del convenio de cooperación militar entre EEUU y Colombia que permitirá reforzar las operaciones antidroga en siete bases militares colombianas que está realizando el gobierno colombiano, generará –sin duda alguna y mas allá de las valoraciones políticas e ideológicas de esa decisión- un escenario adverso para el narcotráfico y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que actúan en simbiosis. Esa decisión abona la tesis central de este estudio: la posible migración del narcotráfico con los cultivos de coca y cocaína asociados a esta, hacia el Perú. Este posible escenario encuentra un terreno favorable en Perú debido a la débil lucha antidroga que se lleva a cabo en el país.
- h) Es importante enfatizar el rol decisivo del Estado colombiano en la lucha contra las drogas, si bien la cooperación internacional ha sido también una importante fuente de recursos económicos, la decisión política, el aporte de recursos propios y la acción del Estado colombiano fueron factores centrales para el logro de los resultados expuestos en este documento.
- i) Los programas de desarrollo alternativo en Colombia, claramente señalan que es indispensable la presencia previa del Estado en las áreas de producción de cultivos ilícitos. Esta presencia aporta los elementos de seguridad necesarios para iniciar las actividades de erradicación y después se instalan los programas de desarrollo alternativo. En el Perú no siempre se ha logrado un acompañamiento integral del Estado peruano en las acciones de los programas de desarrollo alternativo, ni siquiera para garantizar la situación de seguridad necesaria.

3.2. Recomendaciones

- a) En el Perú existe una Estrategia Nacional de Lucha contra la Drogas 2007-2011 que no ha sido implementada integralmente. Aunque este documento no tiene como objetivo hacer un análisis de las acciones desarrolladas por el Estado peruano, su accionar ha sido insuficiente, desarticulado y sin una concepción estratégica. En ese sentido se recomienda asumir al más alto nivel político un serio combate contra las drogas.
- b) Hay que mejorar sustancialmente los resultados de la lucha contra las drogas lo que requiere la asignación de mayores recursos humanos, económicos, materiales y técnicos. En las labores de erradicación de los cultivos ilegales, se deben ampliar los objetivos anuales de erradicación que se han estancado en alrededor de 10 mil hectáreas y en dos regiones. Debe ampliarse la cobertura de las operaciones de erradicación por lo menos a todas las nuevas regiones que vienen ampliando sus cultivos ilegales como Loreto, La Libertad, Junín, Pasco, Cajamarca, Amazonas, Puno y Madre de Dios, así como en Ucayali en una primera etapa. Además de incorporar en el mediano plazo la erradicación de los cultivos ilegales en Huánuco, Ayacucho y Cusco. El compromiso del Estado debe expresarse en una asignación presupuestal adecuada.
- c) El control del desvío de los insumos químicos es otra de las actividades de interdicción que debe mejorar sustancialmente en el Perú. Se debe priorizar la implementación del sistema de control de insumos químicos que de acuerdo a diversas normas emitidas corresponde al Ministerio de la Producción y la SUNAT. Este tema viene siendo dilatado desde el año 2004 y permitirá el control y seguimiento de todas las operaciones de los usuarios formales de los insumos químicos. Además hay que concretar el equipamiento de las garitas móviles de la Policía Nacional para el control de los insumos químicos, así como la dotación adecuada de las bases antidrogas para un trabajo más efectivo del desvío de insumos químicos. Se deben establecer planes anuales de decomiso de insumos químicos con objetivos determinados.
- d) La labor de inteligencia para identificar y desarticular el crimen organizado vinculado al narcotráfico requiere ser potenciado. A los carteles internacionales se ha sumado una red de firmas nacionales que actúan en todos los niveles para la provisión de los insumos, el procesamiento, traslado y comercialización de la droga. La investigación criminalística tiene que ser reforzada.

- e) El financiamiento para las operaciones del narcotráfico, tanto para la producción y comercialización de drogas, así como para las operaciones de lavado de activos deben ser detectadas y desarticuladas. La labor de la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial debe fortalecerse para obtener mejores resultados.
- f) Asimismo se debe mejorar la asignación de recursos y la articulación de la intervención de las instancias de desarrollo económico y social del Estado con programas de desarrollo alternativo integral y sostenible en las zonas de producción cocalera para transformarlas en economías lícitas. La experiencia del PCIM (Macarena) colombiano puede aportar propuestas de intervención efectiva que pueden ser estudiadas.
- g) La intervención integral de acciones de erradicación, interdicción y desarrollo alternativo debe implementarse con tácticas que se consideren la situación específica de cada zona de producción cocalera, pero no se debe limitar o concentrar a determinadas zonas (San Martín y Ucayali), debe implementarse a nivel nacional en las trece regiones cocaleras. Hay que evitar un “efecto globo” interno que traslade los cultivos ilegales hacia nuevas áreas de producción.
- h) El “efecto globo” muestra la necesidad de tener una política regional de lucha contra las drogas entre los países productores, principalmente Perú y Colombia, para evitar el traslado de la producción de cultivos ilegales y la producción de drogas así como del crimen organizado que la sustenta.

ANEXOS

Anexo N° 1
Áreas de Cultivos de hoja de Coca de Perú y Colombia
Hectáreas

Años	Perú	Colombia
1985	94,800	19,513
1986	106,000	24,240
1987	108,000	25,600
1988	110,000	34,000
1989	120,400	42,400
1990	121,300	40,100
1991	120,802	37,500
1992	129,100	37,100
1993	108,800	39,700
1994	108,600	45,000
1995	115,300	51,000
1996	94,400	67,000
1997	68,800	79,000
1998	51,000	102,000
1999	38,700	160,000
2000	43,400	163,000
2001	46,200	145,000
2002	46,700	102,000
2003	44,200	86,000
2004	50,300	80,000
2005	48,200	86,000
2006	51,400	78,000
2007	53,681	99,000
2008	56,060	81,000
2009	59,900	68,000
2010*	62,296	62,308
2011*	64,788	57,093
2012*	67,379	52,314
2013*	70,075	47,936
2014*	72,878	43,923
2015*	75,793	40,247

* Proyectados

Fuente: CNC y ONUDD

Elaboración: J. García y J. Antesana

Anexo N° 2
Evolución de la producción potencial de cocaína de Perú y Colombia
Toneladas Métricas

Año	Perú	Colombia
1996	435	300
1997	325	350
1998	240	435
1999	175	680
2000	141	695
2001	150	617
2002	160	580
2003	230	550
2004	270	640
2005	260	640
2006	280	610
2007	290	600
2008	302	450
2009	317*	410

* Estimación propia

Fuente: ONUDD

Elaboración: J. García y J. Antesana

Anexo N° 3
Evolución de la erradicación manual de cultivos ilegales
de hoja de coca de Perú y Colombia
Hectáreas

Año	Perú	Colombia
2000	6206	
2001	6436	1745
2002	7135	2752
2003	7022	4011
2004	7606	2589
2005	8966	31285
2006	10136	41346
2007	11056	66805
2008	10143	95731
2009	10025	60557

Fuente: ONUDD. Observatorio de drogas de Colombia

Elaboración: J. García y J. Antesana

Anexo N° 4
Evolución de la incautación de cocaína en Perú y Colombia
Toneladas Métricas

Año	Perú	Colombia
2000	5.72	89.80
2001	4.92	57.14
2002	7.47	95.27
2003	4.97	113.14
2004	9.33	149.30
2005	13.23	173.27
2006	11.96	127.30
2007	10.10	126.60
2008	19.96	198.00
2009	13.91	203.42

Fuente: ONUDD. Observatorio de drogas de Colombia
 Elaboración: J. García y J. Antesana

Anexo N° 5
Evolución de exportación potencial de cocaína en Perú y Colombia
Toneladas Métricas

Año	Perú	Colombia
2000	135.28	605.20
2001	145.08	559.86
2002	152.53	484.73
2003	225.03	436.86
2004	260.67	490.70
2005	246.77	466.73
2006	268.04	482.70
2007	279.90	473.40
2008	282.04	252.00
2009	303.09	206.58

Fuente: PNP. Observatorio de drogas de Colombia
 Elaboración: J. García y J. Antesana

Anexo N° 6
Evolución de decomiso de insumos químicos en Perú y Colombia
Toneladas Métricas

Año	Perú	Colombia
2002	507.70	10893.24
2003	397.20	8960.04
2004	303.10	9382.76
2005	581.60	12579.14
2006	203.60	13743.26
2007	863.00	18928.85
2008	470.00	9637.13
2009	490.00	14731.38

Fuente: PNP. Observatorio de drogas de Colombia
Elaboración: J. García y J. Antesana

Bibliografía

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES). DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA. *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*. Marzo de 2003.

DESHAZO, Peter, Philip MCLEAN y Johanna MENDELSON. *Colombia's Plan de Consolidación Integral de la Macarena*. Center for Strategic and International Studies, 2009.

GARCÍA, Jaime y Jaime ANTESANA. *Diagnóstico de la situación de desvío de insumos químicos al narcotráfico*. Lima: ConsultAndes, 2009.

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (IDEI) DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERÚ. *El mapa del narcotráfico en el Perú*. Lima: Ediciones Atenea, 2009.

ISACSON, Adam y Abigail POE. “After Plan Colombia, evaluating “Integrated Action”, the next step of the U.S. assistance”, en: *International Policy Report*, diciembre de 2009.

MACROCONSULT. *Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú*. Lima: Forma e Imagen, 2008.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). *Colombia: Monitoreo de cultivos de hoja de coca*. Bogotá, junio de 2010.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). *Perú: Monitoreo de cultivos de hoja de coca*. Lima, junio de 2010.

SHAH Neha. *An outcome and impact study of the program: Areas for Municipal-level Alternative Development, USAID-Colombia Alternative Development Program 2006-2010*.

ZORRO Carlos. “Algunos desafíos del desarrollo alternativo en Colombia”, en: *Pensamiento y Cultura*, Vol. 8, 2005.

“Estudio comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína”. Se terminó de imprimir en la imprenta RyF Publicaciones y Servicios S.A.C., Jr. Manuel Candamo 350, Lince, en agosto de 2010.

