

LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN EL PERÚ: UNA ESTRATEGIA PARA EL GOBIERNO 2011-2016

JAIME GARCÍA
SANDRA NAMIHAS

FABIÁN NOVAK
CARMEN MASÍAS

LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN EL PERÚ

UNA ESTRATEGIA PARA EL GOBIERNO 2011-2016



Embajada Británica
Lima



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN EL PERÚ:
UNA ESTRATEGIA PARA EL GOBIERNO 2011-2016

**JAIME GARCÍA
SANDRA NAMIHAS**

**FABIÁN NOVAK
CARMEN MASÍAS**

LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN EL PERÚ

UNA ESTRATEGIA PARA EL GOBIERNO 2011-2016



**Embajada Británica
Lima**



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN EL PERÚ:
UNA ESTRATEGIA PARA EL GOBIERNO 2011-2016
Primera edición. Agosto de 2011

© Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Pontificia Universidad Católica del Perú
Plaza Francia 1164. Lima 1 – Perú
Telf: (51-1) 626-6170
Fax: (51-1) 626-6176

Diseño de carátula:
Eduardo Aguirre

Impreso en:
EQUIS EQUIS S.A.
Jr. Inca 130. Lima 34 – Perú

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
Registro N° 2011-10998

ISBN N° 978-9972-671-07-4

Impreso en el Perú – Printed in Perú

Índice

Introducción	9
1. El contexto internacional	11
1.1. Amenaza a la seguridad.....	11
1.2. Instrumentos y mecanismos internacionales	12
1.3. Las tendencias globales	13
1.4. El nuevo escenario regional y su impacto en el Perú	14
2. Marco institucional	18
2.1. Análisis situacional	18
2.2. Diagnóstico	18
2.3. Lecciones aprendidas	21
2.4. Metas, acciones y presupuesto.....	22
2.4.1. Meta: Rediseño institucional	22
2.4.2. Meta: Control del mercado legal de coca – ENACO	23
2.4.3. Meta: Fortalecimiento de la actuación del Ministerio Público	24
2.4.4. Meta: Fortalecimiento de la actuación del Poder Judicial	24
3. Prevención	27
3.1. Análisis situacional	27
3.2. Diagnóstico	30
3.3. Lecciones aprendidas	37
3.4. Metas, acciones y presupuesto.....	39
4. Reducción de los cultivos ilícitos	48
4.1. Análisis situacional	48
4.2. Diagnóstico	51
4.3. Lecciones aprendidas	53
4.4. Metas, acciones y presupuesto.....	55
5. Interdicción	62
5.1. Análisis situacional	62
5.1.1. Decomiso de insumos químicos	62
5.1.2. Decomiso de drogas.....	64
5.1.3. Lavado de activos	66
5.1.4. Otras labores de interdicción	67

5.2. Diagnóstico	70
5.2.1. Decomisos de insumos químicos.....	70
5.2.2. Decomisos de drogas	71
5.2.3. Lavado de activos	72
5.2.4. Otras labores de interdicción	74
5.3. Lecciones aprendidas.....	75
5.3.1. Decomiso de insumos químicos	75
5.3.2. Decomiso de drogas.....	75
5.3.3. Lavado de activos	75
5.3.4. Otras labores de interdicción	76
5.4. Metas, acciones y presupuesto.....	76
5.4.1. Decomiso de insumos químicos	77
5.4.2. Decomiso de drogas.....	78
5.4.3. Lavado de activos	78
5.4.4. Otras labores de interdicción	78
6. Desarrollo alternativo	85
6.1. Análisis situacional	85
6.2. Diagnóstico	92
6.3. Lecciones aprendidas	96
6.4. Metas, acciones y presupuesto.....	97
7. Cooperación internacional.....	105
7.1. Análisis situacional	105
7.2. Diagnóstico	107
7.3. Lecciones aprendidas	109
8. Presupuesto nacional	110
8.1. Análisis situacional	110
8.2. Diagnóstico	121
8.3. Lecciones aprendidas	123
8.4. Propuesta presupuestal ENLCD 2012-2016.....	124
Conclusión.....	129
Bibliografía.....	131

Introducción

En los últimos años, el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ha venido contribuyendo de manera importante a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en nuestro país, a través de diversas acciones, entre ellas, la elaboración de diversas publicaciones, que no solo han llenado un espacio vacío en la literatura nacional sino que fundamentalmente han orientado positivamente a las autoridades, líderes de opinión y público en general, en torno a los efectos nefastos de este fenómeno delictivo para la economía, la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y la seguridad del país, pero también en torno a los componentes que deben orientar la lucha contra este flagelo.

En este sentido, el IDEI considera de la mayor importancia brindar en esta oportunidad, una nueva publicación, pero esta vez orientada a proponer los lineamientos de una estrategia nacional de lucha contra este crimen. Se trata de una propuesta de acción concreta y con sustento técnico para los próximos cinco años, que tiene como objetivo básico, reducir a la mínima expresión la presencia del narcotráfico en el Perú.

La oportunidad para la aparición de esta publicación tiene por lo demás diversos sustentos. El primero, la situación interna de nuestro país, con un crecimiento sostenido del narcotráfico, de los cultivos de coca ilícita y de la cocaína en los últimos diez años, a lo que debe sumarse los elementos de violencia subversiva y de sicariato, que hacen aún más complejo el panorama nacional. El segundo, tiene que ver con la situación internacional, concretamente, con la presencia de diversos factores que vienen impactando negativamente en la lucha antidrogas en el Perú. Nos referimos por ejemplo al desplazamiento progresivo del centro principal de producción de drogas de Colombia al Perú (efecto globo), producto del éxito alcanzado por el primero de estos países en su política antinarcóticos; la gran demanda de cocaína en países vecinos como Brasil que alienta la producción nacional; la presencia de carteles mexicanos en nuestro país que incrementan el poder económico de estos grupos mafiosos, incluyendo sus posibilidades de corrupción; el debilitamiento de la lucha antidrogas en Bolivia, con evidente impacto negativo en nuestro país; entre otros. Todo lo cual nos coloca en un punto crítico, esto es, en la imperiosa necesi-

dad de revertir de inmediato las tendencias de crecimiento del narcotráfico en nuestro país, sino queremos en muy corto plazo caer en situaciones inmanejables, como ocurrió con Colombia hasta hace pocos años y viene ocurriendo actualmente con México.

La publicación, entonces, es una propuesta de acción para el próximo gobierno, que consta de dos partes. La primera, es un diagnóstico de la aplicación de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Aquí se analiza cada uno de los componentes de la estrategia (institucional, prevención, interdicción, erradicación y programas de desarrollo alternativo), si las metas planteadas en cada uno de ellos han sido o no cumplidas, las razones que explican los buenos o malos resultados, así como las experiencias obtenidas a nivel nacional y regional. La segunda parte, es más bien propositiva. Así, se formulan las metas que debería trazarse el gobierno entrante en cada uno de los componentes de la estrategia, las diversas acciones a ser implementadas para alcanzarlas y el presupuesto necesario para ello. Se trata de propuestas técnicas concretas, que se sustentan en nuestros trabajos anteriores así como en la experiencia nacional sobre la materia.

Este gran esfuerzo institucional no hubiera podido concretarse de no haber sido por el valioso apoyo de la Embajada del Reino Unido en el Perú y, en particular del embajador James Dauris, quien desde un principio respaldó esta iniciativa. Asimismo, cabe destacar la importante contribución de las investigadoras María Méndez con los capítulos de contexto internacional y prevención así como de Carmen Navarro, en la elaboración de los presupuestos, componentes que sin duda han enriquecido este trabajo.

Finalmente, esperamos que esta publicación sirva no solo para el debate académico y técnico, serio y alturado, de una materia tan compleja y difícil para nuestra seguridad y desarrollo futuro, sino también para impulsar a nuestras nuevas autoridades a asumir la responsabilidad de combatir el narcotráfico con la seriedad, compromiso y eficiencia que el momento demanda, buscando liberar a nuestro país de la más importante amenaza a su seguridad.

Lima, 28 de julio de 2011

Los Autores

1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL¹

El narcotráfico es un fenómeno delictivo complejo de escala global. Si bien podemos sentir su impacto cotidiano en el ámbito local y, de manera muy próxima, en los hogares y en las calles, su estructura delictiva de funcionamiento es internacional. Por ello, las políticas nacionales para combatirlo deben tener muy en cuenta la dimensión transnacional del narcotráfico, el contexto global en el que se desenvuelve, sus redes de expansión, así como las herramientas que provee el sistema jurídico internacional para combatirlo.

1.1. Amenaza a la seguridad

El narcotráfico (o tráfico ilícito de drogas) es percibido por la comunidad internacional como una seria amenaza a la seguridad. Existen, tal como señalan Novak y Namihas,² múltiples causas para tal percepción. Algunas de ellas tienen que ver con la salud pública (afecta gravemente la salud de las personas), con la seguridad ciudadana (incrementa la violencia delincuencia), así como con la generación de una cultura de trasgresión de la ley, y el incremento de fenómenos como el comercio y la explotación sexual (especialmente de mujeres y niños). Es decir, esta ilícita actividad entraña situaciones de riesgo para la integridad y el bienestar de los ciudadanos, las familias y la sociedad.

El narcotráfico actúa, igualmente, como una fuerza desestabilizadora pues atenta contra la soberanía, la democracia y el estado de derecho en los países en donde opera, además de violentar los derechos humanos elementales del ser humano.³ Los efectos sobre la economía son también negativos pues genera inestabilidad, limita el crecimiento y ahuyenta las inversiones lícitas.⁴ Sus efectos son igualmente perversos en el medioambiente pues incrementa la deforestación, la erosión y la desertificación de los suelos, la contaminación de las aguas y la pérdida de la biodiversidad biológica.⁵

El tráfico ilícito de drogas está, por lo general, vinculado a otras actividades delictivas como el terrorismo, el tráfico de armas, la trata de personas, la corrupción y el blanqueo de dinero, lo cual convierte a esta actividad en “una amenaza especial-

¹ Esta parte ha sido elaborada por la investigadora María Méndez Gastelumendi.

² NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *Amenazas Globales a la Seguridad: El Narcotráfico*. Lima: IDEI, 2005, pp.16-31 Véase también: NOVAK, Fabián y Juan José RUDA. *El Tráfico Ilícito de Drogas en el Perú: Una Aproximación Internacional*. En: IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009, p. 13.

³ MÉNDEZ, María. *Serie Amenazas a la Seguridad: El narcotráfico. Documento 11. Drogas, Pobreza y Derechos Humanos: El Impacto Social del Narcotráfico*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010, p. 33.

⁴ NOVAK, Fabián y Juan José RUDA. *Ob. cit.*, p. 23.

⁵ *Ibid.*, pp. 24-25.

mente grave y compleja”.⁶ El Informe Mundial sobre Drogas 2010 de la UNODC destaca cómo el poder del narcotráfico socava la seguridad de los Estados. Precisamente, la amenaza que este fenómeno entraña para la seguridad ha sido uno de los temas tratados recurrentemente por los programas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.⁷

1.2. Instrumentos y mecanismos internacionales

Para protegerse de la amenaza del narcotráfico, la comunidad internacional promueve la cooperación entre los Estados mediante tratados internacionales, instrumentos que, una vez suscritos, tienen fuerza de ley.

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, los instrumentos existentes, suscritos por el Perú, son:

- a) La Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972.
- b) El Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971.
- c) La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.
- d) La Convención Internacional para la represión del financiamiento del terrorismo.
- e) La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Convención de Palermo, 2000).
- f) La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (Mérida, 2003).

En cuanto a los mecanismos, la comunidad internacional cuenta con:

- a) La Comisión de Estupefacientes
- b) La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)
- c) La Oficina Internacional contra las Drogas y el Delito (UNODC)

En el marco de la Organización de Estados Americanos, se cuenta con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), en tanto en el marco de la Comunidad Andina existe el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos, el mismo que se encuentra bajo la responsabilidad del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Entre las principales obligaciones que imponen los tratados internacionales suscritos por el Perú,⁸ destacan: la erradicación⁹ de cultivos ilícitos de hoja de coca, amapola y cannabis; el control de los precursores químicos, la tipificación como delito de la par-

⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁷ UNODC. *Informe Mundial sobre las Drogas*. Lima: UNODC, 2010, pp.70 y ss.

⁸ NOVAK, Fabián y Juan José RUDA. *Ob. cit.*, p. 42.

⁹ Véase entre otras, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, Artículo 26, inciso 2: “En la medida de lo posible, las partes obligarán a arrancar de raíz todos los arbustos de coca silvestres y destruir los que se cultiven ilícitamente”.

tipificación en el cultivo, la producción, la comercialización y financiación para obtener drogas ilícitas, así como el lavado de dinero proveniente del narcotráfico; la designación de organismos nacionales responsables de la producción, comercialización y distribución de drogas con fines lícitos;¹⁰ la promoción del desarrollo alternativo; el fortalecimiento de la cooperación entre los sistemas judiciales y de inteligencia; así como la tipificación como delito de la financiación de otras actividades ilícitas (como el terrorismo) con recursos procedentes del narcotráfico.

Todo lo dicho implica que la política de lucha antidroga en el Perú debe ajustarse necesariamente a este marco internacional, no pudiendo implementar políticas o estrategias contrarias a las obligaciones internacionales asumidas, pues de hacerlo, nuestro país incurriría en responsabilidad internacional.

1.3. Las tendencias globales

Los mercados de las drogas son flexibles y cambiantes. En los últimos años se ha registrado una reorientación en el mercado mundial del opio (heroína) y de la coca (cocaína). La tendencia es a la disminución del consumo de estas drogas en el mundo desarrollado y a su incremento en el mundo en desarrollo.

Según Naciones Unidas, en los últimos años, la superficie global de cultivo de opio se ha reducido casi en una cuarta parte (23%). El cultivo de coca, por su parte, que fue en el 2008 un 28% inferior en comparación con el decenio anterior, siguió disminuyendo en el 2010. La producción mundial de cocaína se redujo de un 12% a un 18% entre 2007 y 2009; tendencia que continuó en el 2010.¹¹

Esta tendencia se origina en la notable disminución del consumo de cocaína en los Estados Unidos. El mercado minorista de cocaína en ese país se ha reducido aproximadamente en unas dos terceras partes desde el decenio de 1990.¹² Ello explicaría el incremento de los niveles de violencia vinculada con las drogas en México, en tanto “los cárteles se disputan un mercado que se contrae”.¹³ Esta tendencia va de la mano con el incremento del consumo global de drogas sintéticas, que supera el de los opiáceos y la cocaína juntos.

Si bien el consumo de cocaína ha descendido en los Estados Unidos, no ha ocurrido lo mismo en Europa y América del Sur. Durante el último decenio, se duplicó en Europa el consumo de cocaína, pasando el número de consumidores de 2 millones en 1998 a 4,1 millones en 2008. En 2008, el valor del mercado europeo de cocaína (34.000 millones de dólares) casi alcanzaba el valor del mercado en América del Norte (37.000 millones de dólares).¹⁴

¹⁰ En el caso del Perú, esta función la cumple ENACO.

¹¹ UNODC. *Ob. cit.*, p.4.

¹² UNODC. *Ob. cit.*, p.72.

¹³ Declaraciones de Antonio María Costa, Director Ejecutivo de UNODC. Servicio de Información de las Naciones Unidas, Viena 22 de junio de 2010.

¹⁴ UNODC. *Ob. cit.*, p.70.

Este cambio en la estructura de la demanda, ha modificado también las rutas del tráfico. Así, se ha incrementado la cantidad de cocaína que llega a Europa procedente de los países andinos (Colombia, Perú y Bolivia) a través de la ruta de África occidental. Tal situación provoca inestabilidad regional. “Las personas que inhalan cocaína o sus derivados en Europa están destruyendo los prístinos bosques de los países andinos y corrompiendo a los gobiernos de África occidental”.¹⁵

Debemos mencionar también que la situación de violencia que vive México se ha extendido a Guatemala, Honduras y El Salvador en América Central, países en donde el índice de homicidios es incluso superior al mexicano. De otro lado, Venezuela ha pasado a ser uno de los principales puntos de embarque de la cocaína con destino a Europa. Entre 2006 y 2008, más de la mitad de los envíos de cocaína por vía marítima hacia Europa partieron desde Venezuela.¹⁶

Estas tendencias mundiales resultan preocupantes para los países en desarrollo pues incrementan el peligro del consumo. La expansión del consumo de heroína en África oriental, el aumento del consumo de cocaína en África occidental y América del Sur, y el crecimiento de la producción y el consumo de drogas sintéticas en Medio Oriente y Asia sudoriental, revelan una universalización del consumo que nos indica que la antigua división del mundo en “países productores” y “países consumidores” resulta obsoleta para entender el fenómeno de las drogas en el mundo contemporáneo.

Es evidente que los países en desarrollo no están en condiciones de asimilar las consecuencias de un mayor consumo de drogas en sus sociedades. Un incremento de la drogodependencia acarrearía serios problemas de salud pública para países que carecen de los recursos económicos, institucionales y humanos para hacerle frente.

1.4. El nuevo escenario regional y su impacto en el Perú

Lo que sucede en el Perú en asuntos de drogas está íntimamente ligado a lo que acontece en la región y a las tendencias globales esbozadas.

En primer lugar, la disminución del consumo de cocaína en los Estados Unidos¹⁷ no ha significado una disminución de la producción de cocaína en el Perú. Lo que ha sucedido es la modificación de la estructura de exportación de la droga peruana.

¹⁵ Declaraciones de Antonio María Costa, Director Ejecutivo de UNODC. Servicio de Información de las Naciones Unidas, Viena 22 de junio de 2010.

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ En 1982 se estimaba que, en los Estados Unidos, unas 10,5 millones de personas había consumido cocaína durante el año previo. En el 2008, esa cifra había descendido a 5,3 millones, casi la mitad. UNODC. *Ob. cit.*, p.72. La prevalencia anual de cocaína en la población adulta de los Estados Unidos cayó de 3% en el 2006 a 2.6% en el 2008. SUBSTANCE ABUSE AND MENTAL HEALTH SERVICES ADMINISTRATION (SAMHSA). *Results from the 2008 National Survey on Drug Use and Health: National Findings*. Carolina del Norte, 2009.

Hoy, el principal mercado de la cocaína peruana no es América del Norte sino Europa, seguido de Asia y la propia América Latina. En efecto, de las 480TM de cocaína consumidas por Europa, 212TM se transportan desde Sudamérica; más específicamente, el Perú destina no menos del 60% de su producción de cocaína a Europa.¹⁸ Ello nos indica que el Perú deberá diseñar y fortalecer mecanismos de cooperación con los países de la UE (como también con el Asia y con otros países de la región) a fin de enfrentar conjuntamente a las mafias de producción y tráfico.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, la cooperación estadounidense sigue siendo el principal soporte económico de la estrategia nacional antidroga peruana. Esto podría revertirse, en tanto se estima que solo el 10% de la cocaína que ingresa a ese país tiene origen peruano y los montos de esta cooperación vienen descendiendo desde el año 2004.¹⁹ Por tal razón, resulta necesario hacer los mayores esfuerzos a nivel de la Cancillería peruana para mantener y si es posible elevar los niveles de cooperación actualmente existentes, como también destinar mayores recursos nacionales a la lucha antidroga.

En segundo lugar, desde que Colombia se convirtió en el principal productor y exportador de cocaína hacia el mercado norteamericano, el apoyo antidroga de los Estados Unidos hacia ese país se incrementó notablemente. Los mayores recursos y una estrategia integral, así como el firme liderazgo político antidroga ejercido en Colombia durante la última década, han permitido alcanzar elevados niveles de decomiso de cocaína así como la reducción de cultivos ilegales en ese país.²⁰ El éxito antidrogas colombiano y la limitada acción del Gobierno del Perú (GdP) han determinado el incremento de la producción de cocaína en este último país.

En efecto, mientras que Colombia redujo las áreas de cultivo de coca en 16.05% entre el 2008 y el 2009, y 16.2% entre el 2009 y 2010; Perú las incrementó en 6.77% y 2.17% respectivamente. Asimismo, en el 2008, Colombia erradicó manualmente 10 veces más hoja de coca que el Perú (96,000Has. vs. 10,000Has.) mientras que en el 2009 Colombia erradicó 6 veces más hoja de coca ilícita que el Perú. De otro lado, Colombia incautó 15 veces más cocaína que el Perú en el 2009 (203Tm vs. 13.9TM) y 20 veces más insumos químicos (9,000Tm vs. 490TM); todo lo cual implica que Colombia viene mostrando elevados niveles de eficiencia en la lucha antidroga en comparación con el Perú, lo que a su vez viene provocando un desplazamiento o traslado de la producción de drogas ilícitas de dicho país al

¹⁸ NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *El Problema del Narcotráfico en los Países Andinos, Centro América y México: Su conexión con Europa*. Lima: IDEI, 2010, pp. 23-24.

¹⁹ IDEI. *Ob. cit.*, pp. 406-407.

²⁰ GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA. *Serie Amenazas a la Seguridad: El narcotráfico. Documento 10. Estudio Comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010, pp.7-16.

nuestro, convirtiéndonos en el primer exportador de cocaína del mundo así como en el nuevo centro de operaciones del narcotráfico (efecto globo).²¹

Lo anteriormente expuesto obliga al próximo gobierno del Perú a una rápida reacción con el propósito de detener este desplazamiento, mediante la aplicación de una estrategia integral a la que nos referiremos más adelante.

En tercer lugar, la emergencia de Brasil²² como un importante consumidor mundial de cocaína (el segundo consumidor después de Estados Unidos) ha significado el incremento, en ese país, de los niveles de violencia delictiva y el control de amplios espacios urbanos de ciudades como Río de Janeiro por parte de las mafias de la droga. Se trata de un factor importante a considerar en las estrategias peruanas de lucha antidrogas de los próximos años, en tanto parte importante de la cocaína peruana se dirige hacia ese mercado en expansión, y Brasil es un país limítrofe del Perú.

En cuarto lugar, es preciso prestar especial atención a lo que sucede en México. La expansión de los cárteles mexicanos y su creciente dominio del mercado internacional de la cocaína (frente al debilitamiento de los cárteles colombianos que prevalecieron hace una década) ha significado también su incursión en territorio peruano. Crecientemente, la Policía Nacional descubre nexos entre la producción de los principales valles cocaleros del país y la exportación de cocaína desde los puertos de la costa, y la acción de los principales cárteles mexicanos. Adicionalmente, la guerra emprendida por el Presidente Calderón desde el 2006²³ contra los cárteles está impulsando su desplazamiento hacia Centro y Sudamérica.

En quinto lugar, recientemente se ha hecho pública la noticia que Bolivia presentó ante las Naciones Unidas (ONU) su renuncia a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 argumentando que no se habría despenalizado el masticado de la hoja de coca. Este retiro se haría efectivo en enero de 2012, fecha hasta la que el gobierno boliviano mantendrá su estatus de miembro pleno de la Convención. Esta medida sumada a la expulsión de las autoridades antinarcóticos de los EE.UU. del territorio boliviano, seguirán determinando un incremento de los cultivos ilícitos de coca en ese país, lo que a su vez puede tener un impacto negativo en nuestra frontera común.

Este nuevo escenario regional tiene que ser necesariamente considerado para cualquier estrategia nacional antidroga a ser aplicada en los próximos cinco años. Más

²¹ *Ibid.*, p. 6.

²² A fines de noviembre de 2010, las fuerzas del orden brasileñas irrumpieron en 15 favelas del *Morro do Alemão* de Río de Janeiro a fin de detener a 500 narcotraficantes que ejercían el control en esa zona de la ciudad. Los enfrentamientos duraron varios días y dejaron un saldo de decenas de muertos.

²³ La guerra contra los cárteles ha dejado un saldo de 30 mil muertos en cuatro años. Durante ese período (2006 – 2010), según la Procuraduría General de la República (PGR), el gobierno mexicano ha reafirmado la presencia de la autoridad en el país, se ha depurado y profesionalizado a la policía y se han impulsado diversas reformas legales, incluyendo la recuperación del tejido social para prevenir las causas del delito. Véase NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *Ob. cit.*, p. 18.

aún, cuando ciertos rasgos del fenómeno mexicano (sicariato, asesinatos selectivos y ajustes de cuentas) y colombiano (búsqueda de representación social y política de los grupos criminales) vienen reproduciéndose en el Perú. Asimismo, la estrategia tiene que tomar en cuenta las nuevas características internas del narcotráfico, así como las experiencias desarrolladas hasta la fecha en el Perú.

En este sentido, el IDEI viene planteando desde hace varios años, que la estrategia antidrogas a ser aplicada por el Estado peruano debe ser necesariamente integral y permanente, comprendiendo las diferentes aristas del fenómeno. La experiencia peruana nos indica que la política antidroga ha fracasado en aquellas regiones del país donde ha sido aplicada de manera parcial, esto es, cuando se han desarrollado políticas de erradicación sin ser acompañadas de programas de desarrollo alternativo o viceversa.²⁴ Por el contrario, en las regiones donde la política antidroga ha sido aplicada en sus diversos componentes, esta ha tenido un éxito rotundo, como es el caso de la región San Martín.²⁵

De esto se colige que la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas a ser aplicada en los próximos cinco años tiene necesariamente que tener un carácter integral, tanto en su concepción y diseño como en su aplicación, debiendo incluir necesariamente:

- a) Programas de desarrollo alternativo (con componentes de infraestructura básica, educación, salud y productivos);
- b) Una política eficaz y sostenida de erradicación de los cultivos ilícitos;
- c) Labores de interdicción (control de insumos químicos, destrucción de instalaciones, decomiso y destrucción de materia prima y drogas, captura y procesamiento de los implicados, lucha contra el lavado de activos, etc.);
- d) Desarticulación de los grupos armados de protección del narcotráfico como los sicarios y remanentes senderistas.²⁶

Solo de esta manera será posible derrotar al narcotráfico en nuestro país. La experiencia de San Martín así lo indica.

²⁴ Así, los programas de desarrollo alternativo desplegados en el VRAE y el Monzón no obtuvieron los resultados esperados debido a la ausencia de erradicación en ambas zonas cocaleras. Véase: IDEI. *Ob. cit.*, p. 406.

²⁵ La aplicación de una estrategia integral en San Martín ha permitido una drástica reducción de los cultivos de hoja de coca en esta región, pasando de 20,600Has. en 1992 a 378 en el 2009. NOVAK, Fabián, Sandra NAMIHAS y Jaime GARCÍA. “La situación en la región San Martín”. En: IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: IDEI-PUCP, 2009, pp.117-156. ESTELA, Manuel. *Modelo San Martín: perfil básico*. Lima: MACROCONSULT, 2011.

²⁶ IDEI. *Ob. cit.*, p. 404.

2. MARCO INSTITUCIONAL

2.1. Análisis situacional

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

Asimismo, la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011 señala que DEVIDA tiene la responsabilidad de diseñar y conducir multisectorialmente la Política Nacional de Lucha contra el Consumo, Producción y Tráfico Ilícito de Drogas, así como coordinar, promover, planificar, monitorear y evaluar los programas y actividades contenidos en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas y sus actualizaciones anuales.²⁷

Sin embargo, por las razones que se exponen en los siguientes puntos de este documento, podemos concluir que DEVIDA no ha logrado cumplir en estos cinco años un rol efectivo y eficiente como conductor multisectorial de la política antidroga, lo que no solo queda evidenciado en el incumplimiento de gran parte de los indicadores y metas trazados por este organismo para el período 2007-2011 sino también por su falta de apoyo y respaldo político para lograr liderazgo y tener la capacidad para articular al resto de sectores del Estado en esta lucha. En síntesis, su rol de rector, coordinador, facilitador y ejecutor de la política antidroga, no ha podido ser cumplido con la eficiencia que este grave problema de seguridad nacional exige. Esto se ha debido, entre otros factores, a la falta de una asignación adecuada de recursos financieros por parte del GdP, así como a problemas en la propia estructura y diseño de este organismo público.

Más aún, como comprobaremos más adelante, se puede afirmar que el Estado Peruano fracasó en su obligación de enfrentar el creciente tráfico ilícito de drogas que amenaza la seguridad nacional y que sus principales instituciones responsables de los diversos componentes de la ENLCD no obtuvieron los resultados esperados salvo contadas excepciones.

2.2. Diagnóstico

Los problemas institucionales de DEVIDA, que en nuestro concepto han contribuido a que dicho organismo no alcance los objetivos trazados para el quinquenio 2007-2011, son los siguientes:

²⁷ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011*. Lima: DEVIDA, febrero de 2007, p. 5. Véase también el Decreto Supremo N° 050-2010-PCM, publicado el 30 de abril de 2010, que aprueba la actualización de esta Estrategia.

- a. DEVIDA así como su Presidente Ejecutivo carecen del peso político necesario para conducir la Política Nacional Antidroga. Antes de la dación de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, del 19 de diciembre de 2007, el Presidente Ejecutivo de DEVIDA tenía el rango de Ministro; sin embargo, lo cierto es que en la práctica, no lo tenía, pues no asistía a los Consejos de Ministros ni era considerado ni percibido como tal por sus propios pares. Esto llevó quizás a que en la Primera Disposición Complementaria de la referida Ley, se eliminara el rango ministerial de este funcionario, lo cual si bien ha sincerado su situación, por otro lado, pone aún más en evidencia la falta de visión del Estado en darle el peso político suficiente a quien por ley está llamado a liderar un tema tan delicado para la seguridad del Estado y además con alcance intersectorial y nacional.
- b. Como consecuencia de lo anterior, el Presidente Ejecutivo de DEVIDA no tiene fuerza política para articular al resto de sectores del Estado, involucrados en la lucha antidroga. Un ejemplo se presenta cuando no ha podido lograr coordinar con los Ministerios y entidades pertinentes la confección de un sistema informático de control de insumos químicos, pendiente desde hace más de cinco años. O también, cuando su participación en la ejecución del Plan VRAE resulta marginal. Pero, además, cuando se verifica que las instituciones encargadas de la interdicción, erradicación y desarrollo no operan como un sistema integrado y articulado, sino más bien como entidades divorciadas, cada una preocupada de cumplir sus propias metas y objetivos.
- c. Otro problema que se deriva de la falta de peso político de este organismo es que si bien su Consejo Directivo tiene una composición bastante amplia e importante (Presidente del Consejo de Ministros, Ministro de Agricultura, Ministro de Economía y Finanzas, Ministro de Defensa, Ministro del Interior, Ministro de Educación, Ministro de Justicia, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Salud, Ministro de Transportes y Comunicaciones, Presidente de ENACO y Representante de los Presidentes Regionales donde se ubican las zonas de influencia de la coca), lo cierto es que en la práctica no acude ningún Ministro a las sesiones de este Consejo, utilizando la facultad que les da la propia ley para enviar a un representante, el cual a su vez, carece normalmente de poder de decisión y de un rango político mínimo indispensable.
- d. El Consejo Directivo de DEVIDA, por lo demás, padece de grandes ausencias, entre ellas, un representante del Poder Judicial y otro del Ministerio Público, actores ambos fundamentales para la derrota del narcotráfico en el Perú. Estos dos sectores no solo investigan, procesan y condenan el delito de narcotráfico y otros vinculados al crimen organizado, sino también el de lavado de activos.
- e. DEVIDA no ha logrado mostrar capacidad para producir información vital para la lucha antidroga, para realizar diagnósticos en cada área involucrada en la estrategia ni para evaluar permanentemente y hacer las correcciones debidas de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas.

- f. Un aspecto que es importante destacar es el avance logrado respecto de una asignación presupuestal creciente a través de los Planes de Impacto Rápido que se han financiado con recursos del Presupuesto Nacional los años 2007, 2008, 2009 y 2010. Aunque los montos aún son insuficientes, son señales positivas que se deben destacar. También es cierto que el Plan de Impacto Rápido (PIR) requiere de mejoras, por ejemplo, carece de un enfoque estratégico, constituyendo más bien una suma de actividades sin un derrotero claro ni establecimiento de prioridades.
- g. Finalmente, las oficinas descentralizadas de DEVIDA cuentan con muy poco personal y escasos recursos económicos, lo que les impide tener un real liderazgo en las regiones donde operan.

Sin embargo, si bien DEVIDA es la entidad nacional responsable de conducir la lucha antidroga, no es la única institución involucrada en esta tarea. Existen otras, cuyo rol y responsabilidades no están claramente definidas en la Estrategia Nacional y que, además, presentan un conjunto de problemas y requieren también de reformas. Entre estas tenemos:

- h. La Empresa Nacional de la Coca (ENACO), como entidad nacional que goza del monopolio de la comercialización legal de la hoja de coca, carece de la capacidad económica y operativa para comprar el íntegro de la oferta legal (para uso tradicional e industrial) de este cultivo. Si ENACO tuviera esta capacidad y comprara toda la coca legal que se necesita en el país (no más de 9,000TM), sería útil y muy fácil determinar el carácter ilegal del resto de la producción cocalera. Por otro lado, ENACO también adolece de la capacidad técnica para determinar periódicamente la demanda legal de la hoja de coca que se requiere en el país,²⁸ información que resulta vital para ir ajustando los volúmenes de compras de dicha institución.
- i. El Proyecto Especial de Control y Reducción de los Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH) si bien ha venido realizando una eficiente y sacrificada labor para la erradicación de los cultivos ilícitos, carece de recursos económicos y humanos suficientes para expandir su tarea de erradicación al resto de regiones cocaleras y volverla permanente. Más aún, el hecho de ser un proyecto y, por tanto, no tener la posibilidad de contar con un presupuesto institucional propio limita el cumplimiento de sus objetivos.
- j. La Policía Nacional del Perú presenta un conjunto de problemas para desarrollar con mayor eficiencia y efectividad su labor de interdicción, tales como: recursos materiales y económicos insuficientes, corrupción en algunos de sus cuadros, escaso personal, falta de especialización, etc.
- k. En cuanto al Ministerio Público y el Poder Judicial, estos presentan grandes limitaciones de recursos económicos y humanos para enfrentar con eficiencia la lucha contra el narcotráfico. En el caso del Ministerio Público por ejemplo, existen solo cuatro fiscalías contra el crimen organizado (cada una con un titular y tres adjun-

²⁸ INEI. *Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo Tradicional de Hoja de Coca. Principales Resultados y Base de datos*. Lima: INEI, 2004.

tos), no siendo suficiente para llevar adelante un sistema de control en territorios tan vastos como los que ocupa el narcotráfico. Asimismo, la carga procesal en este tipo de delitos es alta, existiendo 60,263 procesos en curso: 39,435 por micro comercialización, 13,137 por macro comercialización, 954 por derivación de insumos químicos, 200 por lavado de activos y 15 por pérdida de dominio, a los que hay que agregar 6,522 casos iniciados antes de 1999.²⁹ Finalmente, la seguridad que este personal requiere para el desarrollo de su labor y sus permanentes desplazamientos no logra ser cubierta plenamente. Todo esto se traduce en una alta incidencia de absoluciones, sobreseimientos y prescripciones.

1. Por último, resulta evidente el escaso compromiso mostrado en la lucha antidroga por parte de determinados ministerios e instituciones del Estado, gobiernos regionales y locales, lo cual impacta negativamente en los resultados obtenidos en la Estrategia. Así, la escasa sensibilidad del Ministerio de Economía y Finanzas por temas vinculados a la seguridad tales como el narcotráfico, asignándole un presupuesto insuficiente; la ausencia de liderazgo de la Presidencia del Consejo de Ministros; la poca eficiencia mostrada en la implementación de un sistema de control de insumos químicos por parte del Ministerio de la Producción; la limitada participación del Ministerio de Agricultura en la promoción de programas complementarios a las actividades de los programas de desarrollo alternativo; o el apoyo a los movimientos cocaleros y a planteamientos como la legalización de la hoja de coca por parte de algunos gobiernos regionales y locales; son claros ejemplos de la necesidad de cambios en estos sectores.

2.3. Lecciones aprendidas

La experiencia nos indica que la única forma de derrotar al narcotráfico en un país es que la estrategia nacional sea conducida y aplicada por las autoridades que cuenten con la mayor jerarquía al interior del Estado y el máximo nivel político de decisión y articulación.

Así por ejemplo, en el caso de Colombia, la política antidroga y la ejecución de la estrategia dependen directamente de un programa de la Presidencia de la República. Es el propio Presidente o Jefe de Estado el que articula al resto de Ministerios y Sectores involucrados en el tema. Esto garantiza capacidad de dictar órdenes de la mayor jerarquía en la materia, capacidad para vigilar el cumplimiento de las mismas y exigir de los sectores rendición de cuentas, capacidad para determinar un presupuesto nacional adecuado y suficiente, como también la capacidad de adecuar la estrategia conforme a las necesidades y variantes que se produzcan.

Adicionalmente, resulta imprescindible que dicha autoridad exija en la práctica, un mayor nivel de compromiso del resto de entidades y autoridades involucradas en este tema, así como una labor de seguimiento permanente, que permita confrontar resultados, corregir rumbos o incidir en determinadas acciones.

²⁹ MEDINA, Sonia. *El delito de lavado de activos*. Exposición de la Procuradora Pública Antidrogas del Estado Peruano en el Seminario CEDRO. Diapositiva N° 33. Lima: CEDRO, 1 de octubre de 2010.

Finalmente, la asignación de un presupuesto público acorde con el desafío de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas debe ser el sustento que asegure una adecuada implementación de la estrategia nacional.

2.4. Metas, Acciones y Presupuesto

A continuación, y en ese orden, se establecen las metas, acciones a desarrollar para alcanzarlas y los presupuestos necesarios de cuatro entidades fundamentales para la lucha antidroga: DEVIDA, ENACO, Ministerio Público y Poder Judicial. Otras entidades como el CORAH y la PNP serán abordadas en los capítulos correspondientes a erradicación e interdicción.

2.4.1. Meta: Rediseño institucional:

Lograr consolidar, durante el primer año de ejecución de la Estrategia, una institución rectora eficiente y eficaz de lucha contra las drogas en el Perú. Esta institución debe contar con:

- capacidad política para conducir la estrategia antidroga, lo que implica capacidad para tomar decisiones, coordinar y supervisar a las diversas instituciones involucradas en la temática en el cumplimiento de las tareas de prevención y tratamiento, interdicción, erradicación y desarrollo alternativo;
- capacidad técnica para producir información y análisis, a efectos de evaluar y hacer un seguimiento permanente de la estrategia antidroga, adecuándola o modificándola de ser necesario; y
- capacidad de gestión para administrar eficientemente los recursos económicos y técnicos de los que dispone, estableciendo prioridades de gasto.

Acciones:

- El Presidente de la República debe liderar la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en el Perú, y su ejecución debe estar a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en tanto, constitucionalmente, es el portavoz autorizado del gobierno después del Presidente de la República, y es también el coordinador de las funciones de los demás ministros.

Asimismo, de acuerdo a la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Presidencia del Consejo de Ministros es el “ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales”, como es precisamente el caso de la lucha contra el narcotráfico, y es también quien “coordina las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil”,³⁰ teniendo por tanto amplias facultades de coordinación, imprescindibles para un tema como este.

³⁰ Véase el artículo 17 de la LOPE. Asimismo, el artículo 18, inciso 2 establece que el Presidente del Consejo de Ministros es quien coordina las políticas nacionales de carácter multisectorial.

- De otro lado, de acuerdo a la LOPE, el Presidente de Consejo de Ministros es quien preside y dirige las comisiones interministeriales que tengan a bien crearse, las mismas que están conformadas por Ministros de Estado, con carácter permanente.³¹ Actualmente, existen dos comisiones (Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros –CIAEF– y la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales –CIAS–). En este sentido, lo que se plantea es la creación de una tercera Comisión Interministerial de Asuntos de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas –CITID– a cargo de la PCM, lo cual requeriría la incorporación de un tercer inciso en el actual artículo 20 de la LOPE, el mismo que podría estar redactado de la siguiente forma:

[...] 3. La Comisión Interministerial de Asuntos de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas es la encargada de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de la política de la lucha contra las drogas y el desarrollo alternativo integral y sostenible, así como supervisar su cumplimiento.

- El CITID, como toda comisión interministerial, debe contar con una Secretaría Técnica encargada de la ejecución de las decisiones adoptadas por el CITID, así como de la coordinación con todos los sectores competentes en la materia y del seguimiento del cumplimiento de sus metas.
- Dotar a la Secretaría Técnica de personal altamente calificado y especializado, dada la diversidad y complejidad de las temáticas implicadas.
- Reestructuración de DEVIDA en función de su nuevo Reglamento de Organización y Funciones, y del nuevo esquema institucional que se plantea.³²

2.4.2. Meta: Control del mercado legal de coca – ENACO:

Lograr que ENACO, durante el primer año de ejecución de la Estrategia, esté en capacidad de determinar la demanda legal de hoja de coca existente en el país y los productores legales que cubrirán esta demanda, así como la capacidad de adquirir toda la oferta legal. Sobre esto último, se debe lograr.³³

- Incrementar la comercialización lícita de hoja de coca a 3,500TM al año 2012.
- Incrementar la comercialización lícita de hoja de coca a 5,000TM al año 2013.
- Incrementar la comercialización lícita de hoja de coca a 6,500TM al año 2014.
- Incrementar la comercialización lícita de hoja de coca a 7,500TM al año 2015.
- Incrementar la comercialización lícita de hoja de coca a 9,000TM al año 2016.

³¹ Véase el artículo 19, inciso 3 y el artículo 20 de la LOPE.

³² Mediante el DS 063-2011-PCM de 14 de julio de 2011, se ha publicado³² el nuevo Reglamento de Organización y Funciones de DEVIDA, la misma que plantea una nueva organización de línea basada en tres áreas de acción fundamentales: i) La formulación de las políticas, de la Estrategia Nacional, los Programas y los Planes Operativos que incluyen las acciones, actividades y los proyectos que deben realizar, en forma coordinada, todas las entidades involucradas en la lucha contra las drogas; ii) La promoción y el monitoreo de la ejecución de dichos Planes Operativos en coordinación con los ejecutores responsables; y, iii) La obtención de los recursos necesarios para financiar la implementación de la ENLCD, independientemente de las fuentes de donde provengan, sean éstas del presupuesto nacional, de origen privado o fuentes cooperantes internacionales.

³³ Estas cifras se reajustarían en función a lo que las nuevas mediciones de demanda legal de hoja de coca determine.

Acciones:

- Desarrollar, a través del INEI, un estudio que determine la demanda legal actual de hoja de coca (uso tradicional e industrial).
- Actualizar el padrón de productores legales de hoja de coca, asignándoles un monto de producción anual, de manera tal de cubrir la demanda legal.
- Dotar a la institución del presupuesto necesario para poder adquirir toda la oferta legal de hoja de coca.
- Elaborar un Plan Multianual de Comercialización Lícita de Hoja de Coca.

2.4.3. Meta: Fortalecimiento de la actuación del Ministerio Público:

En cuanto al Ministerio Público, se debe lograr un control pleno de las principales regiones vinculadas al tráfico de drogas, que los fiscales cuenten con la seguridad necesaria para el cumplimiento de sus funciones y con los recursos humanos y económicos suficientes para la investigación y formulación de la acusación.

Acciones:

- Duplicar el número de fiscalías contra el crimen organizado con competencia nacional de forma tal de poder cubrir de manera real y eficaz los principales territorios involucrados en el tráfico ilícito de drogas (zonas de producción, acopio, transporte y comercialización).
- Dotar de personal de seguridad permanente y suficiente a los fiscales a efectos de resguardar su integridad en el desempeño de sus funciones.
- Dotar a las fiscalías de peritos en materia de lavado de activos y tráfico ilícito de drogas, de forma de facilitar su investigación y formulación de acusación.
- Asegurar a las fiscalías los recursos económicos suficientes para desplazarse por el territorio bajo su cargo y realizar las investigaciones necesarias contra el TID y el lavado de activos.

2.4.4. Meta: Fortalecimiento de la actuación del Poder Judicial:

En cuanto al Poder Judicial, se requiere implementar un sistema que permita atender inmediatamente los pedidos fiscales de medidas limitativas y, asimismo, asignarles bonos por riesgo, al igual que ocurre con los jueces anticorrupción.

Acciones:

- Implementar mesas de partes permanentes para que los jueces atiendan en el día medidas limitativas (detención, incautación, allanamiento, etc.) solicitadas por los fiscales con carácter urgente. Si bien en aquellos lugares donde ya se implementó el nuevo Código Procesal Penal existen mesas de partes que atienden hasta las 11 de la noche, es necesario extender estas al territorio nacional y que operen las 24 horas del día, de forma tal de hacer efectivas de in-

mediato las medidas solicitadas por la fiscalía y destinadas a evitar fugas de los presuntos implicados o transferencias de bienes ilícitos.

- Al igual que ocurre con los jueces anticorrupción, implementar un bono por riesgo a los jueces y personal de los cuatro juzgados supraprovinciales de la Sala Penal Nacional, teniendo en cuenta el alto riesgo de su función y la necesidad de estimular su trabajo.

Presupuesto:³⁴

En los siguientes cuadros se presenta el desagregado de los requerimientos presupuestales que demandan las metas y acciones planteadas para financiar el componente estratégico denominado *Marco Institucional*. Es preciso aclarar que estos montos no son exhaustivos y no cubren todas las necesidades presupuestales, pero es una primera aproximación para comprender el orden de magnitudes requeridas.

En la primera columna se ha incluido el detalle del Presupuesto Ejecutado en el 2010, es decir el nivel de gasto e inversión pública efectivamente realizada el 2010. Las necesidades a partir del 2012 al 2016 requieren de un compromiso efectivo y esfuerzo sustancial del GdP en el fortalecimiento del Marco Institucional para la ENLCD 2012-2016.

En este sentido, los siguientes cuadros presentan las necesidades presupuestales por las principales temáticas planteadas, por instituciones y por categoría de gasto. La gestión institucional, como se ha podido apreciar, requiere la creación del CITID y la reorganización de DEVIDA principalmente; asimismo, recursos para lograr las metas en relación a la comercialización lícita de la hoja de coca y mayores recursos para el sistema judicial (fiscalías y juzgados). Una primera aproximación indica que los actuales niveles de asignación presupuestal solo cubren alrededor del 50% de las necesidades propuestas.

Cuadro N° 1
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Marco Institucional/ Por Temáticas. Período 2012-2016
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Marco institucional	25.857	50.858	51.905	56.079	57.370	61.599
Gestión	11.597	12.810	12.810	12.810	12.810	12.810
Comercialización lícita hoja coca	-	4.533	3.737	6.043	5.441	7.747
Fortalecimiento fiscalías	14.090	22.467	23.810	25.153	26.495	27.839
Fortalecimiento juzgados	170	11.048	11.548	12.073	12.624	13.203

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

³⁴ Esta parte ha sido elaborada con la colaboración de la investigadora María Del Carmen Navarro de Acosta.

Cuadro N° 2
Necesidades Presupuestales ENLCD. Período 2012-2016
Marco Institucional/ Por Instituciones
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Marco institucional	5.857	50.858	51.905	56.079	57.370	61.599
DEVIDA – PCM	11.597	12.810	12.810	12.810	12.810	12.810
Empresa Nacional de la Coca SA	-	4.533	3.737	6.043	5.441	7.747
Ministerio público	14.090	22.467	23.810	25.153	26.495	27.839
Poder judicial	170	11.048	11.548	12.073	12.624	13.203

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

Cuadro N° 3
Necesidades Presupuestales ENLCD. Período 2012-2016
Marco Institucional/ Por Categoría de Gasto
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Marco institucional	25.857	50.858	51.905	56.079	57.370	61.599
Inversión en recurso humano	20.285	30.199	31.542	32.885	34.227	35.570
Asistencia técnica	-	2.052	2.052	2.052	2.052	2.052
Bonificación especial	-	535	535	535	535	535
Capacitación	89	197	204	211	216	223
Planilla	20.196	27.415	28.751	30.088	31.424	32.761
Gasto operativo	5.140	20.011	19.715	22.546	22.495	25.380
Bienes	-	2.595	3.618	4.640	5.322	6.344
Servicios	5.140	17.416	16.097	17.906	17.174	19.036
Inversión en capital	432	648	648	648	648	648
Infraestructura	432	648	648	648	648	648

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

3. PREVENCIÓN³⁵

3.1. Análisis situacional

El impacto del narcotráfico en la sociedad, es nefasto: incrementa la violencia, la delincuencia y amenaza la seguridad del país. Tiene, asimismo, un efecto devastador en la salud de la población, prioritariamente joven. El uso de las drogas³⁶ es el último eslabón de la cadena que se inicia con la producción, seguida del tráfico de drogas.

El uso de las mismas y más aún si este termina en dependencia, afecta a la persona y le quita la libertad de decidir. Las drogas alteran la percepción y la conciencia, deteriorando el organismo y generando comportamientos disfuncionales.

Los costos que pagan las familias y el Estado, frente a las adicciones, son muy altos. Según un estudio de UNODC,³⁷ las personas requieren, en promedio, 7 días de hospitalización y 400 soles por día, para “reparar” tanto los daños personales como los que hayan podido ocasionar a terceras personas.

Alrededor del 7% de consumidores de drogas, en este mismo estudio, declara haber sufrido daño económico permanente de 2,500 soles anuales, en promedio.

Las principales lesiones causadas por el consumo de drogas están referidas a daño psicológico y alteración de la conducta (55%), pérdida de memoria (20%) y dificultad en el aparato motor (18%).

Las familias encuestadas en el estudio mencionado, declaran en un 52%, haber observado la venta de drogas en su barrio; el 7% ha recibido ofrecimiento de las mismas y el 37% conoce a alguien de su entorno que las consume.

En el Perú el consumo de drogas ilegales tiende a una estabilización, si comparamos entre sí, las prevalencias e incidencias de los estudios locales (Ver tabla 4)

Al respecto, la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) 2007-2011, tuvo la meta de reducir el consumo en 10% en ese período, es decir, la prevalencia anual de consumo de drogas ilícitas en la población escolar. Sin embargo, en la Primera Actualización de diciembre del 2,009, la ENLCD no consigna esta meta ni ninguna otra meta cuantitativa vinculada a la prevención. Esta grave omisión constituye un serio obstáculo para monitorear y evaluar los resultados obtenidos en la prevención y re-

³⁵ Esta parte ha sido elaborada por la investigadora María Méndez Gastelumendi. Contiene algunos aportes adicionales de Carmen Masías.

³⁶ Se entiende por “droga” lo que el concepto acuñado por la OMS describe: “toda sustancia que introducida en el organismo vivo, puede modificar una o más funciones de este”. Según el Decreto Legislativo N° 22095, droga es cualquier sustancia natural o sintética que al ser administrada al organismo, altera el estado de ánimo, la percepción o el comportamiento, provocando modificaciones físicas o psíquicas, y que es susceptible de causar dependencia. MÉNDEZ, María. *Drogas, Pobreza y Derechos Humanos: El Impacto Social del Narcotráfico*. Lima: IDEI, 2010, p. 36.

³⁷ UNODC. *El costo económico de la delincuencia organizada en el Perú*. Lima: UNODC, 2011.

habilitación del consumo de drogas en el país, sobre todo entre la población joven. Sin metas cuantificables, los avances y resultados no son medibles.

La actualización de la ENLCD establece como primer objetivo estratégico “disminuir el consumo de drogas fortaleciendo e institucionalizando las políticas y programas de prevención y rehabilitación a nivel nacional”.³⁸ Este objetivo estratégico, a su vez, tiene tres objetivos específicos:

- a) Consolidar y ampliar, a nivel nacional, la cobertura de los programas de prevención en los ámbitos educativo, familiar, comunitario y laboral (y detección temprana del consumo de drogas en la población escolar), adaptándolos a las características y necesidades de las respectivas realidades regionales y locales.
- b) Incrementar y fortalecer programas de atención a personas consumidoras y dependientes a drogas de nivel nacional, integrándolos al Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud.
- c) Incrementar los niveles de conciencia de riesgo de la población respecto al problema del consumo de drogas.

Respecto del primer objetivo específico, DEVIDA ha realizado un esfuerzo importante por institucionalizar programas de prevención desde los gobiernos regionales y locales. Así, se han conformado Consejos Regionales de Prevención y Tratamiento en 8 regiones del país: Ancash, Arequipa, La Libertad, Loreto, Huánuco, Ica, Puno y Tacna. Estos Consejos diseñan y ejecutan políticas, planes y estrategias de reducción de la demanda de drogas en el ámbito regional. Así, por ejemplo, en noviembre de 2010 se lanzó el Programa Regional de Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas de La Libertad con apoyo de la Agencia Belga de Desarrollo. No obstante ser meritorio el esfuerzo de institucionalización regional, este solo alcanza al 30% de las regiones del país, es decir, hay todavía un 70% que no cuenta con este mecanismo regional de prevención.

En el ámbito municipal, se han formado 15 Comités Multisectoriales de Prevención del Consumo de Drogas en Lima Metropolitana y 17 en Municipalidades a nivel nacional. Si bien se trata aún de un esfuerzo incipiente, estas iniciativas apuntan correctamente a abordar el problema de la prevención en el ámbito local, que es el más apropiado para aplicar políticas y estrategias de acuerdo a las especificidades propias de cada localidad aunque sin perder la perspectiva de la Estrategia Nacional.

Sin embargo, el mayor avance en la conformación de estos Comités Multisectoriales se ha dado en la capital de la República (aproximadamente el 30% de los distritos de Lima cuentan con esta instancia) mientras en el resto del país la cifra es mínima (aproximadamente el 0.1% de los municipios a nivel nacional). Si bien no todos los municipios del país son afectados con igual intensidad por el problema del consumo, la tarea preventiva debería estar presente en la mayoría de municipios en la medida en que la población adolescente está distribuida en todo el país y es la más vulnerable frente al consumo de drogas.

³⁸ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima: DEVIDA, diciembre 2009, p. 43.

Es preciso señalar los avances desde el sector Educación con la labor de capacitación de docentes y tutores que realiza DEVIDA en alianza con la Dirección de Tutoría y Orientación del Educando (DITOE) del Ministerio de Educación. En este marco, se elaboró una propuesta metodológica de prevención universal y selectiva del consumo de drogas para el ámbito educativo, la cual se viene aplicando en 12 regiones del país.³⁹ No se tiene información, sin embargo, del número de instituciones educativas que implementan, a nivel nacional, programas de prevención y detección temprana del consumo de drogas, ni del número de docentes capacitados que desarrollan programas preventivos. Se trata de dos indicadores esenciales sin los cuales es difícil analizar los avances en el primer objetivo específico.

En cuanto al segundo objetivo específico, DEVIDA ha trabajado en la conformación de una Red Nacional de Atención en los hospitales del Ministerio de Salud (MINSA), el Seguro Social de Salud (ESSALUD), la Sanidad de las Fuerzas Armadas, la Sanidad de las Fuerzas Policiales y las ONGs que tienen a su cargo la rehabilitación de personas con problemas de adicción. Debemos mencionar también el Programa de Atención para poblaciones especiales, que DEVIDA ha diseñado conjuntamente con el Instituto Nacional Penitenciario, los Centros Juveniles y los Centros de Emergencia Mujer, a fin de apoyar la rehabilitación de adolescentes infractores, internos en penales y víctimas de la violencia y agresores consumidores.

No obstante estos esfuerzos, ello parece darse casi exclusivamente, en el aspecto formal y no en la práctica, sobre todo en lo que respecta a regiones que no son Lima. En esta última parecen funcionar algo mejor las atenciones a dependientes, aunque la escasez de recursos hace que desde el Estado, se cuente sólo con 700 camas para adictos en todo el territorio nacional.

Al hacer una proyección, partiendo de los estudios epidemiológicos, respecto al número de dependientes a drogas ilegales con necesidad de ser tratados, se podría estar hablando de 200,000 personas. Y si, conservadoramente se plantease que un 10% requiriese internamiento, la demanda sería de 20,000 sujetos.

Asimismo, la burocracia no resuelve la incorporación al sistema de tratamiento de centros privados ni de comunidades terapéuticas, lo que lo deja sin resolver el problema.

Finalmente, respecto del tercer objetivo específico, es preciso destacar el programa “Habla Franco”, una línea telefónica gratuita que ofrece servicio de consejería especializada en problemas de consumo de drogas. “Habla Franco”, que funciona bajo dos modalidades: telefónica y virtual, ha atendido desde mayo de 2009 más de 16,000 llamadas, tanto de adolescentes como de padres de familia y familiares de consumidores.

³⁹ Los docentes y tutores, participantes en los talleres de DEVIDA y la DITOE del Ministerio de Educación reciben capacitación en diversos cursos relativos a la implementación del programa de prevención del consumo de drogas en el ámbito educativo; incorporación de la tutoría y orientación en los instrumentos de gestión educativa; desarrollo de contenidos preventivos en las áreas curriculares para alumnos del 1° al 5° de secundaria; detección temprana, derivación, seguimiento y acompañamiento de menores; tipos de consumidores; factores de riesgo y protección; estrategias de prevención; trabajo con padres de familia; brigadas de autoprotección escolar; organizaciones estudiantiles (formación de líderes) etc.

3.2. Diagnóstico

Edad de inicio del consumo de drogas

El inicio del consumo se produce generalmente en la adolescencia. Los adolescentes enfrentan un conjunto de problemas inherentes a su propio desarrollo: emocionales, de entorno familiar, bajo rendimiento escolar, adaptación al grupo de pares, déficits de comunicación, distanciamiento de los padres, marginalidad social, etc. Estas situaciones generan problemas de identidad y convierten al adolescente en un individuo muy vulnerable al consumo de drogas. En esta etapa de la vida, “experimentar con drogas se convierte en una vía de escape o una equivocada forma de aplacar la ansiedad y la angustia de dejar de ser un niño y empezar a asumir decisiones y rumbos propios”.⁴⁰

De acuerdo con el III Estudio Nacional de Prevención y Consumo de Drogas en Estudiantes de Secundaria realizado por DEVIDA en el año 2009, la edad de inicio de consumo de drogas en el Perú es bastante baja, siendo la más crítica la relacionada al uso de tranquilizantes y estimulantes, como se aprecia a continuación:

Tabla 1

EDAD DE INICIO DEL CONSUMO DE DROGAS EN LA POBLACIÓN ESCOLAR DE SECUNDARIA DEL PAÍS			
Tipo de Droga	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Drogas legales			
Alcohol	12.9	13.1	13.0
Tabaco	13.0	13.2	13.1
Drogas ilegales			
Inhalantes	12.4	12.2	12.3
Marihuana	13.9	13.8	13.9
Pasta Básica de cocaína	13.3	13.3	13.3
Cocaína	13.4	13.3	13.4
Éxtasis	13.1	12.8	13.0
Metanfetamina	12.9	13.8	13.2
Alucinógenos	13.0	13.4	13.1
Otras drogas	13.2	13.2	13.2
Drogas médicas			
Tranquilizantes	11.9	12.3	12.1
Estimulantes	11.9	11.9	11.9

Fuente. DEVIDA. *III Estudio Nacional: Prevención y consumo de drogas en estudiantes de secundaria 2009*. Lima, 2011.

⁴⁰ DÍAZ, Hugo, “Consumo de drogas entre escolares”. En: *Políticas de Educación en el Perú*. Lima: Educared, 22 de febrero de 2009.

La tabla exhibida se refiere al promedio nacional; sin embargo, en el estudio de campo se encuentran edades de inicio de 9 años para el cigarrillo y de 6 años para los inhalantes. Asimismo se halla que un porcentaje del 25% de estudiantes reconoce haberse iniciado en el consumo de marihuana entre los 5 y 13 años. Del mismo modo, respecto a drogas cocaínicas el 2.5% de los estudiantes reconoce haber consumido PBC entre los 5 y 12 años. El éxtasis exhibe la cifra de 5 años de edad en un 25% y el 50% de los que reportan su consumo se iniciaron entre los 12 y 14 años.

Podría interpretarse que la edad de inicio de los consumos es cada vez menor, por la estimulación al consumo en general por la oferta mayor de drogas, pero también porque se carece de programas que se implementen tempranamente en los grados de educación inicial, sobre todo en las escuelas públicas.

Todo esto sugiere que las acciones preventivas debieran llevarse a cabo desde muy temprano, tanto en la familia como en la escuela. Asimismo, parecería importante llevar a cabo, programas comunitarios ya que un número significativo (31%) de adolescentes refiere haberse iniciado en el barrio con “sus pares”. Este promedio es mayor cuando se trata de marihuana (44,2%) y de PBC (32,4%).

Por otro lado, en el mencionado estudio se constata el consumo de otras drogas sintéticas en los estudiantes, además del éxtasis. Ello sugiere un uso más amplio, en la actualidad, de drogas sintéticas.

Tabla 2
Uso de drogas sintéticas distintas al éxtasis

Uso de drogas sintéticas distintas al éxtasis	Porcentaje	Frecuencia (expandida)
Ketamina o ketalar	48.3	12,893
"Cristal" o metanfetamina	45.9	12,245
GHB	43.9	11,711
LSD	9.7	2,588
Esteroides anabólicos	7.6	2,015
Anfetaminas	5.0	1,341

Fuente: DEVIDA. III Estudio Nacional: Prevención y consumo de drogas en estudiantes de secundaria 2009. Lima, 2011.

Prevalencia del consumo de drogas en escolares

La prevalencia del consumo de drogas se refiere a las personas que han consumido alguna droga por lo menos una vez en su vida. Según DEVIDA, en el 2007, el 7% de los escolares había ingerido alguna vez en su vida alguna droga ilegal (marihuana, PBC,

cocaína, inhalantes, éxtasis, alucinógenos y otras), el 3.9% lo había hecho durante el último año y el 1.6% durante el último mes.

De acuerdo con los resultados de esta misma encuesta, la marihuana es la droga ilegal de mayor prevalencia de consumo, y ha sido usada por el 3.1% de los escolares por lo menos una vez en su vida. El consumo de esta droga se presenta a partir de los 13.8 años. Le siguen los inhalantes, la cocaína, la PBC y el éxtasis.

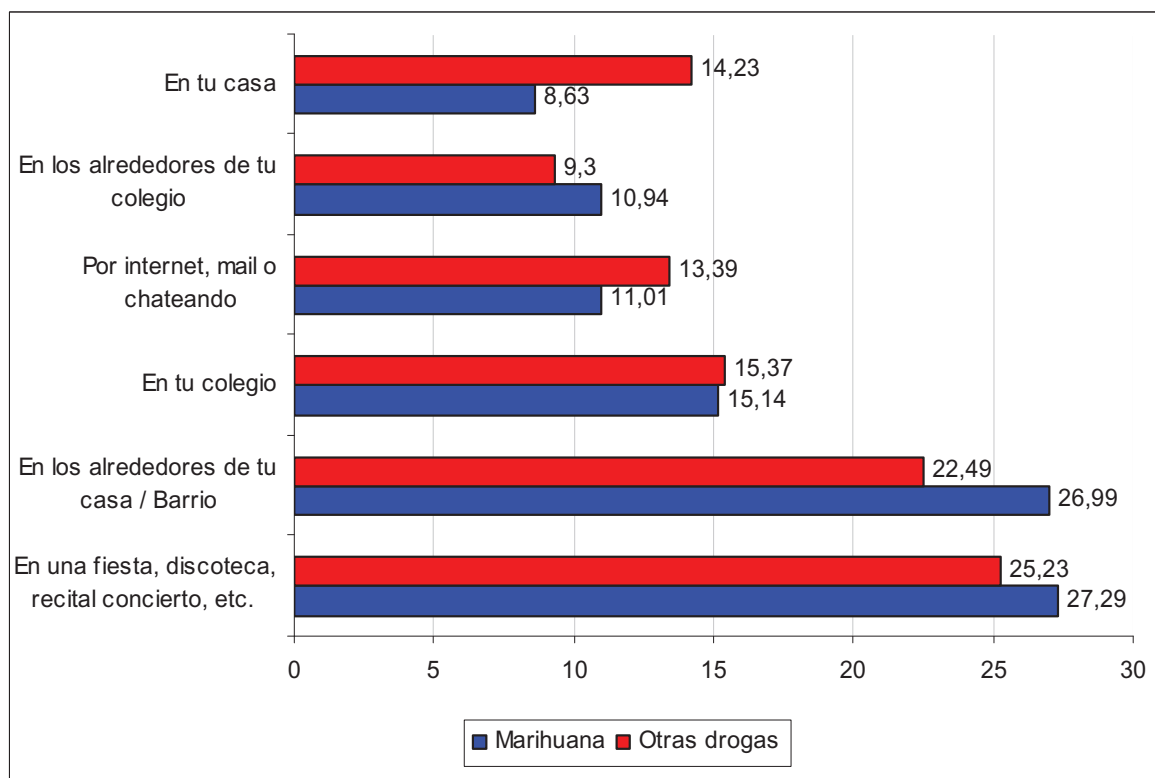
En el caso de las drogas médicas, los tranquilizantes registran una incidencia de consumo superior a la marihuana, mientras que los estimulantes registran una incidencia menor pero más alta que las drogas cocaínicas. Ello evidencia el atractivo que hoy ejerce este tipo de sustancias en la población escolar del país.

Se observa que el inicio del consumo se produce generalmente en la adolescencia. Esta es la peor época para los consumos de sustancias, pues el cerebro está en plena “revolución”. Los adolescentes, además, enfrentan un conjunto de problemas inherentes a su propio desarrollo: emocionales, de entorno familiar, bajo rendimiento escolar, adaptación al grupo de pares, déficits de comunicación, distanciamiento de los padres, marginalidad social, etc. Estas situaciones generan problemas de identidad y convierten al adolescente en un individuo muy vulnerable al consumo de drogas. En esta etapa de la vida, “experimentar con drogas se convierte en una vía de escape o una equivocada forma de aplacar la ansiedad y la angustia de dejar de ser un niño y empezar a asumir decisiones y rumbos propios”.⁴¹

La percepción del riesgo parecería influir en la iniciación de los consumos de sustancias, aunque desde el punto de vista preventivo habría que cuestionarse como “el factor riesgo” podría ser un aliciente en la adolescencia. Así, en el III Estudio de DEVIDA se encuentra que el 61% al 63% de estudiantes le atribuye un riesgo al abuso de cigarrillos y alcohol y respecto a la marihuana, PBC, cocaína y éxtasis entre el 36% y 40% declaran que su uso constituye un gran riesgo. Asimismo el ofrecimiento de drogas ilícitas y la cercanía a la producción de las mismas parecería ser un alto factor de riesgo. Veamos el siguiente gráfico:

⁴¹ DÍAZ, Hugo, “Consumo de drogas entre escolares”. En: *Políticas de Educación en el Perú*. Lima: Educared, 22 de febrero de 2009.

Gráfico 1
Por lugar donde ofrecieron marihuana y otras drogas a estudiantes



Fuente: DEVIDA. III Estudio Nacional: Prevención y consumo de drogas en estudiantes de secundaria 2009. Lima, 2011.

Por otro lado, si comparamos la prevalencia del consumo de drogas ilegales en los estudios de DEVIDA de los años 2007 y 2009 se encuentra un incremento en el último estudio. Así, mientras que en el 2007 la prevalencia era de 3,9%, en el 2009 esta se incrementa a 4,6% y 4,5% para escuelas públicas y privadas respectivamente.

Tabla 3

PREVALENCIA DEL AÑO DEL CONSUMO DE DROGAS EN LA POBLACIÓN ESCOLAR DE SECUNDARIA, SEGÚN TIPO DE COLEGIO 2009		
Tipo de Droga	Tipo de colegio	
	Público	Privado
Drogas legales	25.6	38.2
Alcohol	21.2	33.8
Tabaco	16.4	21.9
Drogas ilegales	4.6	4.5
Inhalantes	2.1	1.9
Marihuana	2.4	2.4
Pasta Básica de cocaína	1.1	0.7
Cocaína	1.0	0.8
Éxtasis	1.6	1.1
Otras drogas	0.4	0.3
Drogas médicas	7.0	6.3
Tranquilizantes	4.8	4.1
Estimulantes	5.0	4.2

Fuente: DEVIDA. III Estudio Nacional: Prevención y consumo de drogas en estudiantes de secundaria 2009. Lima, 2011.

En el estudio también queda evidenciado que el incremento es mayor respecto a “éxtasis” sobre todo en Lima Metropolitana (115.8%). En cuanto a marihuana, en 18 de las 26 regiones se halla un incremento en el consumo de marihuana, siendo Amazonas aquella región con cifras más altas (232.7% de incremento entre el 2007 y el 2009). A nivel de drogas cocaínicas, se encuentra en el mismo estudio, un incremento en 17 de las 26 regiones siendo también Amazonas la del mayor incremento (460.5%). Ayacucho presenta una mayor disminución (77.9% 2009). Siendo el éxtasis el que advierte un incremento en todas las regiones 1.4% (2007) -142.9% (2009).

Otro dato significativo del estudio del 2009 es que la prevalencia de consumo, según género, arroja un mayor uso en varones y en poblaciones donde hay co-educación y al compararse este estudio con el del 2007 se halla que la diferencia entre varones y mujeres respecto al consumo era de 22% mientras que en el 2009 es de 10%. Ello lleva a plantear un mayor énfasis en prevención con perspectiva de género.

Prevalencia del consumo de drogas en la población peruana entre 12, 64 años

Los estudios epidemiológicos sobre drogas realizados por el Centro de Información y Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), en la población urbana peruana de 12 a 64 años de edad en las 13 ciudades más importantes del país, muestran una estabilización en el número de personas que ha probado drogas al menos una vez en la vida, con una aparente tendencia a la baja en el caso de algunas drogas como la marihuana.

El estudio muestra que las drogas ilegales más consumidas son la marihuana, PBC y la cocaína. Se aprecia también un incremento en el consumo de drogas sintéticas como el éxtasis:

Tabla 4

Sustancia	Prevalencia de vida 2007		Prevalencia de vida 2010	
	%	Población	%	Población
Alcohol	85	12,786,546	87.8	13,991,793
Tabaco	63.4	9,527,768	56.7	9,033,586
Marihuana	8.1	1,214,103	5.6	895,315
PBC	2.2	333,297	2.1	333,067
Cocaína	1.7	260,921	1.5	232,486
Éxtasis	1.2	180,425	1.5	232,486

* El indicador prevalencia de vida se refiere a las personas que han consumido una droga al menos una vez en la vida.

La prevalencia de vida brinda una aproximación general sobre el número de personas que ya han empleado una droga y al hacerlo muestran una disposición favorable hacia el consumo. Ello no significa que aquellos que han probado una droga alguna vez, vayan a convertirse necesariamente en adictos, pero sí se reconoce que las probabilidades de continuar el consumo son mayores cuando este se ha iniciado. De allí que las estrategias de prevención deben orientarse a evitar el inicio del consumo.

Si analizamos la evolución de la prevalencia del consumo a lo largo de la década, veremos que se viene registrando una ligera tendencia a la disminución. El caso de la marihuana, el decrecimiento es especialmente notable pues, luego de un pico de 11.9 en el año 2005, se produce un descenso a 8.1 en el 2007 y a 5.6 en el 2010. En el caso de la cocaína, luego de un pico de 4.1 en el año 2003, el consumo descendió a 2.2 en el 2007 y permanece en ese nivel (2.1) en el 2010. La tendencia descendente también se observa en la cocaína que fue de 2.0 en el año 2000 y de 1.5 una década más tarde. Sin embargo, la tendencia decreciente que registran las encuestas epidemiológicas de CEDRO contrasta con la percepción que tiene la población, que siente que el consumo se ha incrementado en el país. Así, el Estudio de Opinión sobre Drogas en la Población Urbana Peruana 2010 de CEDRO, reveló que el 86.3% de la población peruana percibe que el consumo de drogas ha aumentado en el país, en tanto un 10.2% considera que este no ha variado y un 3.1% estima que ha disminuido.

Tabla 5

CEDRO: Prevalencia de Vida de Drogas Legales e Ilegales Población Urbana de 12 a 64 años (2001-2010)					
Sustancia	2001	2003	2005	2007	2010
Alcohol	86	87.9	87.6	85	87.8
Tabaco	63.4	63.4	67.4	63.4	56.7
Marihuana	6.1	10.3	11.9	8.1	5.6
PBC	2.4	4.1	3.7	2.2	2.1
Cocaína	2	3.6	3.4	1.7	1.5
Sustancia	2001	2003	2005	2007	2010
Alcohol	11,452,451	12,192,862	12,651,823	12,786,546	13,991,793
Tabaco	8,443,196	8,794,397	9,734,393	9,527,768	9,033,586
Marihuana	812,023	1,428,743	1,718,684	1,214,103	895,315
PBC	319,484	568,723	534,381	333,297	333,067
Cocaína	266,237	499,366	491,052	260,921	232,486

Se evidencian discrepancias entre las cifras de CEDRO y DEVIDA. Esta última concluye que las cifras de consumo entre escolares en algunas zonas cocaleras se han incrementado significativamente.

Así, en el año 2007 se registró en Huánuco un crecimiento de 134.3% del consumo de drogas ilegales en la población escolar de 2°, 4° y 5° de secundaria respecto del año 2005, en tanto en Ayacucho este incremento fue de 29.4% y en San Martín de 83.1%.⁴² Factores como el bajo costo y la accesibilidad de la droga estarían influyendo en un incremento del consumo en la población escolar de las zonas cocaleras. A ello debe agregarse el involucramiento de jóvenes e incluso niños en actividades ilícitas en las pozas de maceración de drogas y en el tráfico de las mismas.

Las cifras expuestas, ponen en evidencia que la ausencia de estudios integrales y de carácter oficial sobre esta materia no sólo hacen imposible la formulación de políticas adecuadas y coherentes con la realidad existente (la cual, a la fecha, no se conoce) sino también el hacer un seguimiento de la misma a efectos de verificar si las metas establecidas (las cuales tampoco existen a la fecha) se vienen cumpliendo.

Asimismo puede afirmarse que la poca sinergia entre el ente rector y las instituciones de la sociedad civil impide potenciar las acciones preventivas que posiblemente dismi-

⁴² IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009, pp. 121, 199 y 238.

nuirían los consumos y que además permitirían evaluaciones más confiables sobre la evolución del problema y sus tendencias.

3.3. Lecciones aprendidas

- a) La experiencia nos indica que sólo contando con información cuantitativa y cualitativa confiable se podrá tomar decisiones adecuadas y medir los resultados. Si bien se poseen con los Estudios Epidemiológicos de CEDRO y los Estudios sobre el Consumo en la Población Escolar de DEVIDA, es preciso afinar estos instrumentos de medición y recolección de datos, así como de monitoreo del consumo a nivel nacional.
- b) La experiencia internacional sugiere que las principales estrategias de prevención no sólo deberían apuntar a la etapa adolescente sino que deberían adelantarse a las etapas de la educación inicial y primaria pues es evidente que la oferta de drogas llega cada vez más tempranamente a la población más vulnerable. Ello significa también una mayor participación de la familia, desde las etapas iniciales de la crianza, a fin de reducir los niveles de vulnerabilidad desde temprana edad.
- c) La estrategia de Presupuesto por Resultados, bajo la modalidad de Programas Presupuestales Estratégicos que viene aplicando el Ministerio de Economía y Finanzas ha dado buenos resultados en aquellos ámbitos en donde se ha implementado y ha mostrado ser una eficaz herramienta de gestión pública. Por ello, es importante el esfuerzo que viene realizando DEVIDA con el Ministerio de Economía y Finanzas tanto para la adopción de un Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados para la prevención del consumo de drogas como para obtener mayores recursos económicos.
- d) La disminución del consumo del tabaco en el país (una droga legal pero sumamente dañina para la salud) obedece a intensas y adecuadas estrategias de creación de conciencia y comunicación que lograron sensibilizar al fumador y a la población y aislar socialmente la práctica del consumo de cigarrillos. Hoy, fumar no es motivo de prestigio sino una práctica sancionada socialmente (el fumador debe salir de los lugares públicos para encender un cigarrillo, y las personas saben que deben alejarse de quien fuma pues el humo hace daño). Esta estrategia comunicacional podría replicarse con la marihuana (la droga ilegal más consumida por los jóvenes) y la cocaína (la principal droga producida en el país, de muy bajo precio y fácil acceso), aunque teniendo en cuenta las características de las drogas ilegales, como por ejemplo, que no se consumen públicamente. Esto parece corroborarlo, el último estudio de DEVIDA en escolares (2009).
- e) La complejidad del problema de las drogas nos lleva a afirmar que el concepto de prevención es muy amplio debiendo las estrategias de abordaje reflejar la integridad de las aristas de esta problemática. Este concepto podría resumirse así: “un proceso integral e integrador que tiende a modificar, potenciar y facilitar la calidad de vida de las personas, fomentando el autocontrol, la autoestima, el buen discernimiento moral y las habilidades y capacidades, así como las oportunidades

educativas, culturales, sanitarias, sociales, laborales y económicas. Y que tiende a promover, por lo tanto, un proyecto de vida digno, donde se instale un manejo creativo de las diferencias así como una ética de la hospitalidad y una cultura de paz”.

- f) Los programas preventivos que parten de una visión holística frente al problema parecen ser más eficaces. Y donde existe presencia del Estado, las probabilidades de responder con políticas y estrategias adecuadas, incrementan el éxito.
- g) Hoy, la mayoría de entidades del Estado, incluyendo el ente rector de drogas, parece trabajar “en estancos”. Aquellas entidades, por el contrario, que llevan a cabo sinergias con la sociedad civil, incluyendo la empresa, potencian sus resultados y logros. Países de América Latina como Uruguay y Chile, subcontratan servicios con entidades de la sociedad civil, incrementando su eficacia frente al problema de las drogas.
- h) Programas innovadores como el de Justicia Juvenil Restaurativa, parecen disminuir los escenarios y los sujetos de riesgo. Este programa debiera llevarse a escala; sin embargo, la lentitud del aparato gubernamental y la ausencia de suficiente voluntad política, lo impiden.
- i) El hacinamiento y la corrupción en el sistema carcelario, multiplican las probabilidades de reincidencia en internos involucrados en el tráfico ilícito de drogas y el consumo de las mismas. Una reforma carcelaria real debiera ser prioridad en la nueva administración.
- j) En el mundo desarrollado, el tratamiento a dependientes a drogas parte de enfoques plurales. Uno de ellos es el de “Comunidades Terapéuticas” que son fiscalizadas y supervisadas por el Estado y logran certificarse a través del cumplimiento de criterios de calidad y respeto por los derechos de los pacientes. Podemos citar el caso de los Estados Unidos, Brasil, Argentina, Italia y muchos más. El Perú debiera abrirse a estos enfoques pues su respuesta, desde el Estado, es ínfima frente a la demanda de dependientes a sustancias.
- k) Los observatorios de drogas eficientes tanto en los países en desarrollo, como en los países desarrollados, se basan en la capacidad de coordinar entre sectores y poseer sistemas eficaces de registros. La digitalización de los entes involucrados, así como el entrenamiento a cuadros de funcionarios, son indispensables.
- l) La diversidad de nuevas drogas sintéticas empieza a entrar con mayor fuerza al mercado. Ello implica la necesidad de capacitación de preventólogos y operadores, en general en el campo del consumo.

3.4. Metas, Acciones y Presupuesto

Hoy se conoce mucho más sobre prevención de drogas que hace dos o tres décadas. La hegemonía de una profesión o de un sector va dejando paso a una visión integral, a procesos sinérgicos y acciones desde la interdisciplinariedad que deberán responder no sólo al fenómeno del uso de las sustancias y las dependencias, si no que tenderán a evitar que los y las adolescentes y jóvenes, se involucren en la cadena de producción, tráfico, comercialización y otros delitos anexos.

La accesibilidad a las drogas, por su oferta a través de diversas estrategias (incluyendo la modalidad de “delivery”, por telefonía celular y por Internet) lleva a la concepción de una prevención que no sólo trabaje en el fortalecimiento de habilidades, generales y específicas y otorgue una información veraz y actualizada, respecto sobre todo a los y las jóvenes, sino que orqueste, en el sentido amplio del término, todas aquellas condiciones favorables que estén relacionadas con la mejora de la calidad de vida, la promoción de oportunidades y la inclusión, sobre todo de este grupo poblacional, evitando así que ingrese al consumo, la adicción, o a delitos relacionados con las drogas.

La mejora de la calidad de vida, dentro del planteamiento enunciado, debe ir de la mano con una política de juventudes eficiente.

Es necesario que la prevención apunte al fortalecimiento de la familia, sea cual fuere su estructura, al mejoramiento de la escuela, como lugar estratégico, por excelencia, para implementar hábitos saludables y formar ciudadanos y ciudadanas integrados y formados para llevar a cabo proyectos de vida dignos. Asimismo, la prevención deberá trabajar desde lo comunitario, en un enfoque ético y de cultura de paz, manejando creativamente las diferencias y minimizado los conflictos existentes que hacen más proclives a las personas frente al uso indebido de sustancias.

Todo ello requiere de un replanteamiento de la visión de sociedad. Esta deberá, sin perder su identidad, coexistir con un mundo globalizado e interconectado que permita aprendizajes múltiples. Ello, a su vez, demanda una actualización de conocimientos, a la luz de los hallazgos de la ciencia y la tecnología así como la sistematización de experiencias locales que puedan ser “escalables” y llevarse al terreno de las políticas públicas, en lo preventivo.

La Prevención del Uso Indebido de Sustancias podría ser una estrategia que cobre importancia desde el ente rector, sea cual fuere la estructura que este adquiera, en la nueva administración.

Es indispensable que todos los sectores pero, en especial, Educación, Salud, Justicia, Mujer y Desarrollo Social, Ministerio Público, Policía (sobre todo aquella comunitaria y aquella especializada en drogas) y Trabajo y Promoción del Empleo, así como los gobiernos regionales, los gobiernos locales y la sociedad civil, se involucren, con roles y funciones determinados, en la estrategia preventiva de manera directa o indirecta sumando esfuerzos y sin competir por la visibilidad, sino más bien pensando en el bien común a través, prioritariamente, de los Comités Multisectoriales.

Metas:

- a) Al 2016 el 60% de escolares de las regiones del país deberán ser involucrados en sesiones preventivas, respetando sus culturas, dentro de la currícula escolar. De esta manera fortalecerán sus habilidades para construir mejor su proyecto de vida.
- b) Llevar a cabo 50 capacitaciones en 10 puntos clave del país, involucrando aproximadamente a 10,000 docentes.
Asimismo, debe prepararse a 2,000 maestros más para intervenir en la sección primaria de los colegios públicos, a manera de piloto.
- c) Lograr en los próximos 4 años, un incremento del 70% de camas en el sector público (de 700 a 1,190) con prioridad en las localidades donde se registra mayor cantidad de casos de dependencia a drogas, así como carencia de infraestructura y equipos para internamiento.
- d) En todas las regiones se requiere incrementar la cobertura de tratamiento ambulatorio, a través de los Comités Multisectoriales que tengan la función de detectar casos (desde la escuela, la comunidad, los gobiernos locales, las instituciones tutelares, las familias, los programas comunitarios, las ONGs, las iglesias y otros). Todos estos podrán, derivar casos identificados y apoyar a los comités multisectoriales a monitorear, registrar y evaluar procesos y resultados, así como el impacto. En el tratamiento ambulatorio, se espera una cobertura de 50% y 70% de casos en el segundo y tercer año. Ello se logrará involucrando en el sistema a los centros de tratamiento del sector privado y comunidades terapéuticas previamente certificados. La red pública-privada de tratamiento (centros de salud, hospitales, centros de tratamiento privados, comunidades terapéuticas) deberían ser los encargados de los procesos terapéuticos.
- e) Crear otros diez comités durante los dos primeros años, llegando a establecerse quince más, en el cuarto año de funcionamiento del ente rector. Se instalarán en aquellos distritos y localidades, donde los estudios de consumo arrojen mayor incidencia.
- f) Lograr, en un plazo de tres años, un funcionamiento eficaz de los comités multisectoriales del 60% de los municipios del país, incluyendo la capacidad de contar con líneas-base diagnósticas y planes operativos, así como protocolos de actuación.
- g) Establecer una matriz-línea base y monitoreo, en concordancia con los sectores involucrados (Salud, Educación, Justicia, Ministerio Público, MIMDES, Trabajo y Promoción del Empleo y gobiernos locales).
- h) Identificarlas poblaciones de mayor riesgo del uso indebido de sustancias y de involucramiento en micro comercialización de drogas y violencia, en coordinación con el Ministerio Público y la Policía Nacional.

- i) Lograr, como política de Estado, la priorización de escenarios y grupos en riesgo, (poblaciones en áreas cocaleras y de tránsito de drogas, zonas de comercialización de las mismas, barrios y escuelas de mayor índice de violencia, poblaciones de pobreza crítica) en la planificación de programas de generación de ocupación, en coordinación entre el ente rector y el Sector Trabajo y Promoción del Empleo.
- j) Incrementar en un 50% los casos que hoy atiende el Ministerio Público (de 500 a 750 adolescentes, el tercer año.). Lograr la derivación a centros de tratamiento en drogas al 100% de adolescentes que lo requieran.
- k) Obtener los mecanismos legales necesarios que hagan posible la subcontratación de entidades de la sociedad civil, en aquellos rubros en que esta pueda dar aportes valiosos y pertinentes.
- l) Lograr que cada Comité Multisectorial local, conciba y difunda cuatro (4) campañas masivas y anuales, con el objetivo de prevenir y alertar sobre la problemática de la droga. De estas cuatro (4) campañas una será difundida a nivel nacional y tres (3) en el ámbito local. Esta última debe llegar a 7 millones de personas. Para tal propósito deberán ser utilizados medios tales como la radio, Internet (redes sociales) y televisión, de acuerdo a las posibilidades de la zona.
- Ello deberá ir en paralelo al aumento de 20% de la cobertura en conectividad, sobre todo para favorecer a jóvenes, con mensajes que permitan identificar oportunidades laborales lícitas.
- m) Lograr que las redes de jóvenes, a nivel nacional y local, participen en la elaboración de campañas masivas, bajo la supervisión de expertos. En cada región se deberá involucrar un promedio de 10 jóvenes líderes.
- n) Lograr un interés de los padres/madres, tutores u otros cuidadores familiares de involucrarse en programas de prevención de drogas y pautas sanas de crianza.
- Se debe lograr que al menos un 30% de las familias donde exista un Comité Sectorial, se involucre en las acciones programadas. De esta manera se espera que unas 35,000 personas incrementen en un 70% la calidad de pautas de crianza.

Acciones:

Aspectos Institucionales

En los tres primeros meses, se debe conformar el equipo gerencial, dentro del ente rector, con conocimientos sobre prevención integral, capaz de diseñar un plan operativo concebido para ser monitoreado y evaluado y acorde con las estrategias de lucha contra las drogas, debidamente capacitados. Se proyecta un equipo de seis-ocho profesionales. Los integrantes de esta unidad o equipo deberán tener:

- Formación académica y práctica en el área de prevención de drogas
- Experiencia en concertación y dirección de equipos interdisciplinarios
- Capacidad para identificar aliados

- Entrenamiento en el manejo de estrategias bajo la modalidad de presupuesto por resultados
- Facultades de delegación, desde la dirección del ente rector, para poder tomar decisiones oportunas y adecuadas, incluyendo la formación y mantenimiento de los Comités Multisectoriales en cada una de las regiones del país

Estos, a diferencia de lo que está sucediendo en la actualidad deberán contar con líneas de base-diagnósticas y un sistema de registro local que permita evaluar procesos y resultados, así como el impacto.

Con relación al sector educación, conjuntamente con el órgano rector, se debe definir una estrategia preventiva de preferencia transversal, a los contenidos de la currícula, en base a los ya existente y a aquello complementario por crear, tomando en cuenta las experiencias tanto del sector público como del sector privado.

En cuanto al sector salud, conjuntamente con el órgano rector, se debe establecer en los primeros 6 meses una estrategia de atención en casos de tratamiento de adicciones.

Con respecto al sector justicia (Instituto Nacional Penitenciario-INPE), conjuntamente con el órgano rector, se tiene que elaborar un plan operativo con énfasis en rehabilitación de drogas y reinserción social, en aquellos penales que albergan el mayor número de reos por delito de tráfico ilícito de drogas y consumo.

En lo que concierne al Ministerio Público, en coordinación con el órgano rector, se requiere elaborar un Plan de Acción que implique no solo la transferencia de recursos, sino un acompañamiento técnico en el área de tratamiento y reinserción de adolescentes y jóvenes que han infringido la ley.

De otro lado, para el logro de las metas señaladas en el numeral anterior, se deben desarrollar las siguientes acciones:

- a) Incrementar el presupuesto nacional, en el rubro de prevención y rehabilitación de drogas y reinserción social. Este debe provenir desde el Estado y complementarse con la cooperaciones internacionales y extranjeras. Implica, fundamentalmente, un incremento de los presupuestos públicos para la generación de oportunidades para adolescentes y jóvenes de escenarios de mayor riesgo.
- b) Identificar a potenciales integrantes del equipo o unidad preventiva que formarán parte del ente rector, a través de convocatoria pública. Seleccionar a un número entre 6 y 8 profesionales que podrían estar asociados a los procesos de “Servir”.
- c) Establecer un proceso de revisión de materiales existentes (contenidos y metodologías) provenientes del sector público y privado con la participación activa del Sector Educación y la intervención de 1 a 2 consultores del sector privado.
Evaluar, en los primeros tres meses, los contenidos en prevención de drogas impartidos a los docentes a través de la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa

(DITOE) definiendo previamente qué nuevos conocimientos deberán agregarse a esta capacitación y qué protocolos se usarán.

Convocar a entidades líderes en el campo de la prevención para exposición de contenidos, metodologías y materiales existentes. Ello incluye a universidades peruanas con experiencia en el campo preventivo. Se usaría la estrategia de seis reuniones de jornada completa, con una preparación previa de criterios de jueces.

Explorar programas virtuales interactivos para iniciar a los niños, niñas y adolescentes en un proceso preventivo desde la primaria.

Llevar a cabo un sondeo nacional en las escuelas, con el objetivo de conocer cuáles son las que en la actualidad vienen desarrollando o no, contenidos y metodologías preventivos de preferencia “transversales al currículo”. Se requerirá de dos a cuatro consultores especializados. Ellos serán los encargados de seleccionar una muestra y llevar a cabo el estudio, con la intervención del Sector Educación. Ello también implicará la adquisición de programas “on line” y de juegos aleccionadores y amigables que deberán usarse, teniendo en cuenta las diferencias culturales, en las secciones de primaria de las escuelas del país.

Desde este sector, se debe determinar en cada región los mecanismos de derivación al sector salud, a través del Comité Multisectorial, en casos de necesidad de diagnóstico psiquiátrico y psicológico, así como en casos de consumo de sustancia y requerimiento de tratamiento oportuno en los alumnos, fortaleciendo la Red de Atención que incluya posible detección de co-morbilidad (problemas de salud mental o psicológicos paralelos al consumo de drogas).

- d) Establecer procedimientos de “línea base” sobre la incidencia y prevalencia del consumo en las poblaciones jóvenes. Convocar al INEI y a otras entidades con experiencia en encuestas a nivel nacional.
- e) Revisar la propuesta de ley (Congreso) y del reglamento (Ministerio de Salud) respecto a centros de atención a dependientes y aprobación e implementación de los mismos. Establecer criterios mínimos de calidad para otorgar los permisos de operación correspondientes. Elaborar una matriz de centros de atención y comunidades terapéuticas que deben cumplir con los requisitos establecidos y elaborar un plan de fiscalización desde el Ministerio de Salud, con participación del ente rector de drogas, un comité de expertos y los comités multisectoriales.
- f) Asimismo, en coordinación con el Congreso de la República, legislar las comunidades terapéuticas y centros de tratamiento del sector privado, para la aprobación de la ley respectiva y el incremento de cobertura.

Implementar los centros y crear o reforzar el sistema público-privado acompañado de un plan de monitoreo y evaluación permanentes. Para ello será necesario adecuar instalaciones de hospitales y centros de salud e incorporar a los Comités Multisectoriales a las redes del Sector Privado.

Estos centros deberán seguir un proceso de capacitación (aproximadamente tres capacitaciones por año) y cumplir con los criterios establecidos de certificación.

Sondear, con las compañías de seguros, respecto a la posibilidad de inclusión de tratamiento a dependientes dentro de las pólizas existentes y otras que podrían generarse.

- g) Llevar a cabo un diagnóstico sobre la situación de los quince Comités Multisectoriales de Prevención del Consumo de Drogas en Lima Metropolitana y los diecisiete Comités en Municipalidades a nivel nacional.

Obtener un producto-documento de recomendaciones para afianzar el sistema. Capacitar al personal municipal y reforzar los vínculos entre el municipio y los centros de atención a dependientes, así como entre el municipio y el sector educación, con la finalidad de lograr mayor eficacia tanto en la prevención primaria como en la derivación de casos.

Esta evaluación se haría detectando debilidades y fortalezas en el equipo humano en cuanto al conocimiento sobre el tema mismo de drogas y sobre los mecanismos administrativos que pudiesen tener “cuellos de botella”. En este sentido, se deberá reforzar aquellos comités que estén funcionando débilmente (nula o baja cobertura, ineficacia en la derivación, etc.)

- h) Dotar a programas como el de Justicia Juvenil Restaurativa, de herramientas y sistemas de derivación suficientes, en el campo de la consejería y del tratamiento de las dependencias a drogas y de los comportamientos violentos, a través de la red de atención pública-privada. Esto también debe hacerse en relación con los estudios sobre los mapas del delito y la incidencia de victimización.
- i) Reforzar la Mesa de Trabajo para evaluar la situación de los programas con adolescentes y jóvenes que infringen la ley, actualmente liderada por el MIMDES, y llevar a escala aquellos programas que demuestran su eficacia, con la inclusión de “Justicia Juvenil Restaurativa” y otros dentro del Ministerio Público y de los municipios y el sector privado.

Renovar o complementar los cuadros profesionales especializados en este tipo de poblaciones de alto riesgo.

- j) Implementar programas en 3 cárceles peruanas caracterizadas por contar con población por delito de tráfico de drogas. Destinar fondos para un programa piloto, evaluable a los tres años de existencia, a cargo del Sector Justicia y con la participación de la Defensoría del Pueblo y el Sector Privado.
- i) Actualizar el proceso del “Observatorio de Drogas” auspiciado por CICAD-OEA, con la participación de los sectores Salud, Educación, Justicia, Ministerio Público, Trabajo y MIMDES. Involucrar o reforzar la participación de 4 o 5 universidades

peruanas de prestigio y entidades del sector privado que estén trabajando en el área de drogas.

- j) Desarrollar, desde el ente rector, una base de datos de socios estratégicos, tanto del Sector Público, como del Sector Privado que sea compartida por los “Comités Multisectoriales”.
- k) Desarrollar, desde los Comités Multisectoriales, campañas *ad hoc* a la realidad de consumo, dependencia, producción y tráfico de drogas, involucrando a agentes locales, en cada región del país.
- l) Incluir, dentro de los planes operativos de los Comités Multisectoriales, la realización de ferias inter generacionales, charlas, escuelas de padres/madres, sesiones de presupuestos participativos y otros, donde acudan miembros de las familias.

Desarrollar instrumentos de medición cuantitativos y cualitativos que permitan evaluar no solo la asistencia de las familias sino también la variación en sus conocimientos, actitudes y percepciones frente a las drogas y a favor de la prevención.

Detectar a miembros de familia que sean víctimas de violencia y consumidores de sustancias, a través del MIMDES y sus programas y estrategias (Centros de Emergencia Mujer y otros), así como a través de las líneas telefónicas de ayuda.

Establecer una base de datos de refugios de mujeres maltratadas, así como de entidades de tratamiento de dependencias que contemplen, ya sea ambulatoriamente o a través de internamiento, terapias con enfoque de género.

- m) Identificar procesos que incrementen la cobertura en conectividad, para promover programas que favorezcan a los jóvenes de zonas de mayor riesgo frente a la producción, tráfico y consumo de drogas.

Presupuesto:⁴³

Los siguientes cuadros presentan el detalle de los requerimientos presupuestales que demandan las metas y acciones planteadas para financiar el componente estratégico denominado *Prevención*. Es preciso aclarar que estos montos no son exhaustivos y no cubren todas las necesidades presupuestales, pero es una primera aproximación referencial para comprender el orden de magnitudes requeridas.

En la primera columna se ha incluido el detalle del Presupuesto Ejecutado en el 2010, es decir, el nivel de gasto e inversión pública efectivamente realizada el 2010. Las necesidades a partir del 2012 al 2016, si se quiere lograr las metas propuestas requerirán un compromiso efectivo y esfuerzo sustancial del GdP en las acciones de Prevención del consumo y tratamientos planteados en la ENLCD 2012-2016.

⁴³ Esta parte ha sido elaborada con la colaboración de la investigadora María del Carmen Navarro de Acosta.

Así, los siguientes cuadros presentan las necesidades presupuestales por las principales temáticas planteadas, por instituciones y por categoría de gasto. Estas acciones se centran principalmente en las áreas de educación y salud. Asimismo, requieren la participación de diversas instituciones públicas, incluyendo los gobiernos regionales y loca-

Cuadro N° 4
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Prevención/ Por Temáticas
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Prevención	9.617	38.684	39.860	42.833	46.094	51.159
Unidad de prevención rector	758	4.508	4.265	4.481	4.265	4.481
Prevención en escuelas	1.080	11.869	12.334	12.822	13.335	13.874
Rehabilitación y reinserción social	49	4.251	4.482	5.591	7.322	10.299
Sistema público-privado de tratamiento	7.649	15.607	16.017	16.529	17.114	17.799
Comité multisectorial	81	2.449	2.762	3.410	4.058	4.706

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

Cuadro N° 5
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Prevención/ Por Instituciones
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Prevención	9.617	38.684	39.860	42.833	46.094	51.159
Defensoría	49	243	269	281	295	310
DEVIDA - PCM	618	4.998	4.717	4.717	4.717	4.717
ESSALUD - Seguro social del Perú	675	2.610	2.839	3.089	3.360	3.655
Instituto Nacional Penitenciario	-	1.783	1.108	1.115	1.122	1.129
Ministerio de Educación	1.269	13.068	13.317	14.021	14.318	15.073
Ministerio de la Mujer y Desarrollo social	32	824	1.381	2.029	2.677	3.325
Ministerio de Salud	4.904	9.225	9.243	9.345	9.496	9.724
Ministerio público	-	1.083	1.041	1.041	1.041	1.041
Gobiernos regionales	2.070	3.518	3.518	3.518	3.518	3.518
Gobiernos locales	-	1.332	2.427	3.677	5.550	8.667

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

les, así como la convocatoria del sector privado (comunidades terapéuticas). Una primera aproximación indica que los actuales niveles de asignación presupuestal solo cubren alrededor del 25% de las necesidades propuestas en el 2012.

Cuadro N° 6
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Prevención/ Por Categoría de Gasto
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Prevención	9.617	38.684	39.860	42.833	46.095	51.159
Inversión en recurso humano	1.611	22.400	24.541	27.365	30.422	35.202
Asistencia técnica	270	4.174	3.893	4.109	3.893	4.109
Capacitación	135	11.150	11.849	12.648	13.783	15.566
Planilla	1.206	7.076	8.799	10.607	12.746	15.527
Gasto operativo	918	3.003	2.836	2.985	3.189	3.474
Bienes	135	477	517	559	606	657
Servicios	783	2.526	2.319	2.426	2.583	2.817
Inversión en capital	7.088	13.280	12.484	12.484	12.484	12.484
Infraestructura	6.899	12.376	11.728	11.728	11.728	11.728
Sistemas informáticos	189	905	756	756	756	756

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF (2010). Elaboración: IDEI.

4. REDUCCIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS

4.1. Análisis situacional

La Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011 establecía como objetivo la reducción de los cultivos de hoja de coca ilícitos hasta llegar a las necesidades de consumo legal, así como erradicar los cultivos de amapola o adormidera y marihuana. No obstante la importancia de este tema, la última actualización de la Estrategia no se impone ninguna meta en este punto,⁴⁴ como sí lo establecía la versión anterior. Específicamente, la versión original de la Estrategia planteaba como meta reducir en 40% la superficie de cultivos ilícitos de coca existentes al 2006 (51,400has), es decir, se esperaba que en el 2011 los cultivos se redujeran a 30,840has. Asimismo, se proponía eliminar totalmente el cultivo de amapola y marihuana.⁴⁵ En todo caso, con metas o sin ellas, DEVIDA no ha logrado cumplir los objetivos que se trazó en este tema.

Efectivamente, ha sucedido lo contrario a lo esperado. En el 2007, primer año de ejecución de esta estrategia, el Perú incrementó los cultivos de coca a 53,700has, esto es, un 4% más que el año anterior. En el 2008 nuevamente los cultivos de coca se incrementaron en 4% en relación al 2007, alcanzando las 56,100has; mientras que en el 2009 se produjo un nuevo crecimiento de los cultivos, llegando a las 59,900has (esto es, 7% más que el año anterior)⁴⁶ y para el año 2010 se reportaron 61,200has (2% más que el 2009)⁴⁷. Esto significa, que en vez de reducirse los cultivos de hoja de coca en el Perú como producto de la aplicación de la estrategia señalada, estos se han incrementado en 19% entre el 2006 y el 2010, como podemos apreciar en el siguiente gráfico:

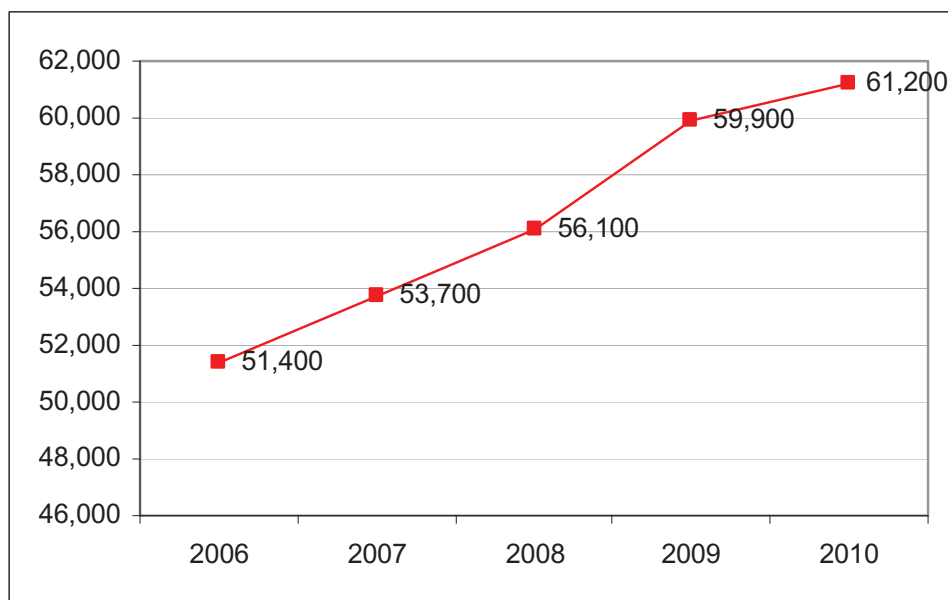
⁴⁴ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima: DEVIDA, diciembre de 2009, pp.46-47 y 51.

⁴⁵ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011*. Lima: DEVIDA, febrero de 2007, pp.23 y 26.

⁴⁶ UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2009*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2010, p.81.

⁴⁷ UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2010*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2011, p.6.

Gráfico 2
Área de cultivo de hoja de coca 2006-2010
(Hectáreas)



Fuente: UNODC. Elaboración: IDEI.

Es más, en lugar de disminuir el número de regiones involucradas en el cultivo de hoja de coca, este ha aumentado de 12 en el 2006 a 13 en el 2010.⁴⁸ Esto, no obstante, que la Estrategia Nacional establece como una línea de acción dentro de su objetivo 3 “evitar la expansión de nuevas áreas de cultivo”.⁴⁹

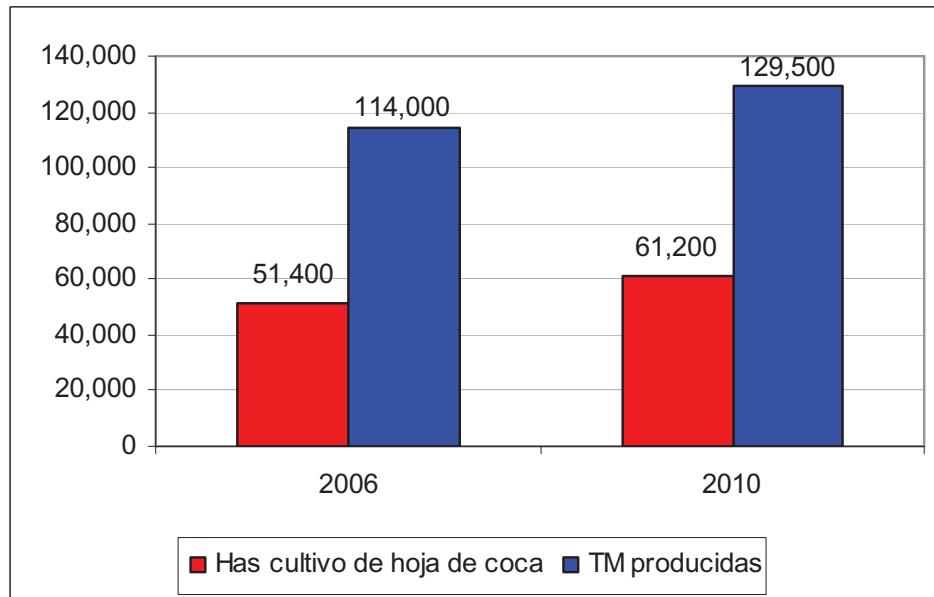
De otro lado, si tenemos en cuenta el objetivo final de la estrategia, cual es reducir los cultivos para solo abastecer el consumo legal (cantidad que definitivamente no excede las 9,000TM), esto tampoco se habría cumplido con éxito. Efectivamente, mientras que en el 2006 la producción cocalera en el país alcanzó las 114,100TM, el 2010 cerró con 129,500TM; es decir, la producción se incrementó en estos tres años en casi 15,400TM, esto es, 13.8%.⁵⁰

⁴⁸ UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2007*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2007, p.15. UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2010*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2011, p.31.

⁴⁹ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima: DEVIDA, diciembre de 2009, p.47.

⁵⁰ UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2007*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2007, p.6. UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2010*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio de 2011, p.6.

Gráfico 3
Crecimiento de la producción de hoja de coca 2006-2010
(Toneladas)

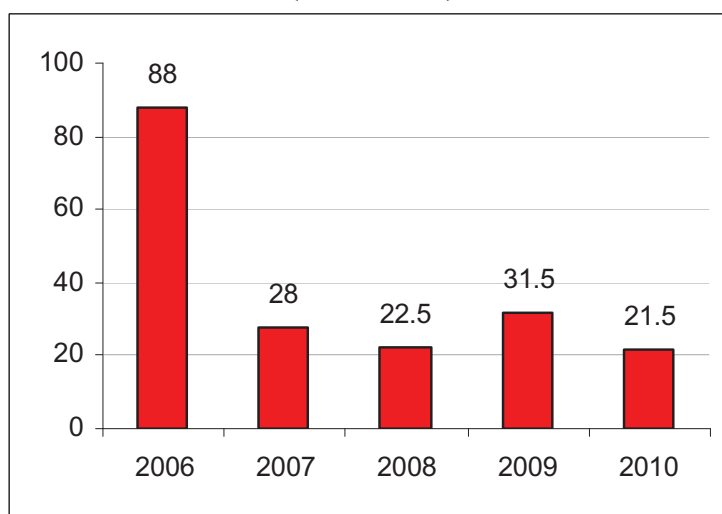


Fuente: UNODC. Elaboración: IDEI.

Finalmente, si bien las superficies para el cultivo de amapola o adormidera y marihuana no parecen ser aún significativas, los decomisos que se producen anualmente de estos cultivos o sus derivados (morfina, heroína, etc.) revelan que siguen presentes en el mercado ilícito de drogas peruanas. Al respecto, DEVIDA reconoce la dificultad que tiene para medir y monitorear mediante imágenes satelitales la amapola así como la producción de marihuana, al producirse esta al interior de viviendas, en pequeñas propiedades o sembríos aislados.⁵¹ En consecuencia, no es posible sostener que se ha cumplido con erradicar estos dos cultivos ilícitos conforme lo propone la Estrategia Nacional 2007-2011, si ni siquiera se conoce su universo. A continuación se muestran las cifras de destrucción de ambos cultivos en los últimos años:

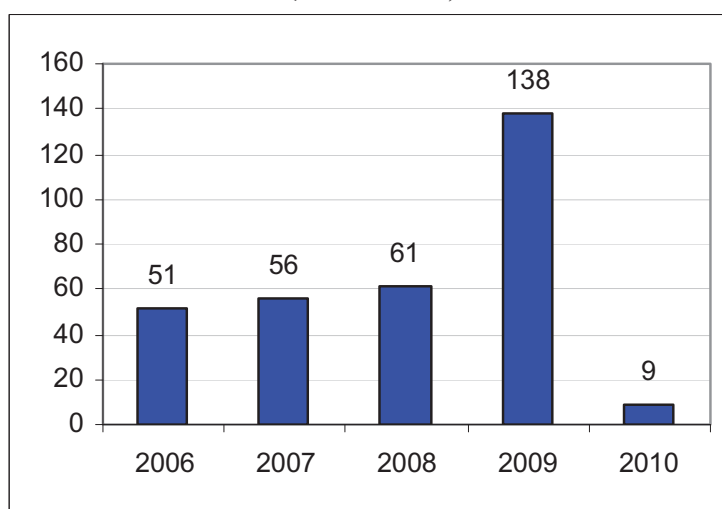
⁵¹ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima: DEVIDA, diciembre de 2009, p.20.

Gráfico 4
Dstrucción de amapola 2006-2010
(Hectáreas)



Fuente: MRE, PNP. Elaboración: IDEI.

Gráfico 5
Dstrucción de marihuana 2006-2010
(Toneladas)



Fuente: MRE, PNP. Elaboración: IDEI.

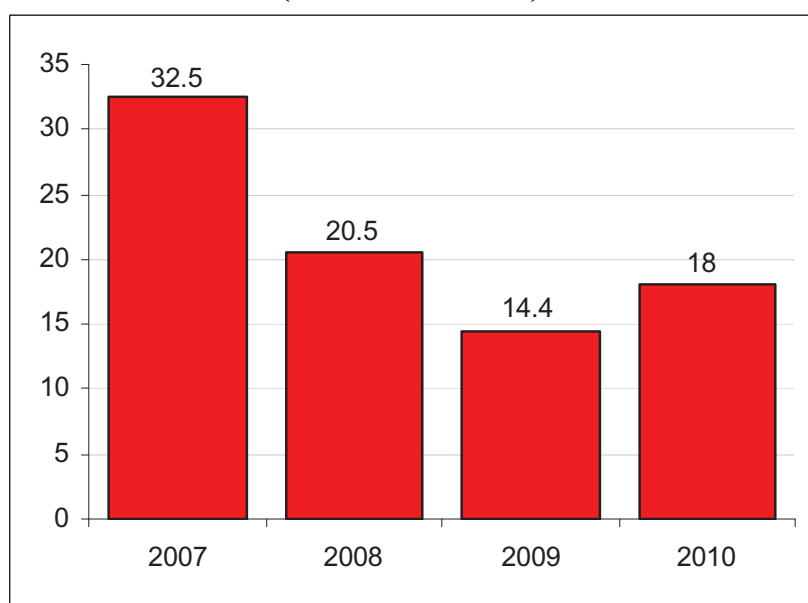
4.2. Diagnóstico

Las razones que explican este adverso resultado son las siguientes:

- a. La falta de voluntad y decisión política de nuestras autoridades para desarrollar una política de erradicación permanente y sostenida en todos los valles de producción de los cultivos ilícitos.

- b. El temor de las autoridades de enfrentar a algunos movimientos sociales, lo que conduce a una cierta parálisis en las labores de erradicación, cuando se trata de regiones socialmente conflictivas.
- c. Los casi nulos recursos económicos destinados por parte del Estado peruano a la erradicación de cultivos ilícitos, como consecuencia de los puntos anteriores. Recién a partir del 2010 se destinan recursos para la compra de combustible (alrededor de 3 millones de dólares) para las aeronaves utilizadas en estos operativos.
- d. Se ha confiado el financiamiento de la tarea de erradicación casi exclusivamente a la cooperación internacional, la misma que a su vez ha venido reduciéndose año a año. Así, en el 2007 la cooperación estadounidense para este tema fue de US\$.32.5 millones; en el 2008 se redujo a US\$.20.5 millones, mientras que en el 2009 decreció hasta los US\$.14.4 millones y se recuperó el 2010 a US\$.18.0 millones. En síntesis, la ayuda internacional en materia de erradicación se redujo en 36.93% entre el 2007 y el 2009, aumentando en 25% en el último año.⁵²

Gráfico 6
Cooperación internacional en erradicación
(Millones de US\$)



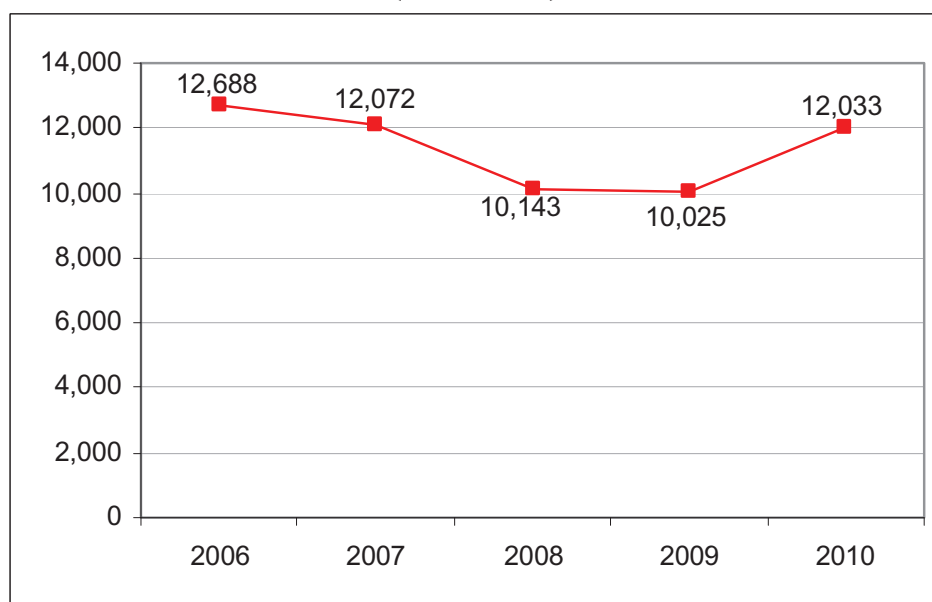
Fuente: NAS. Elaboración: IDEI.

- e. Como consecuencia de los puntos anteriores, la erradicación ha ido en descenso año a año. Así, el 2007 se erradicaron 12,072has, el 2008 fueron 10,143has, mientras que en el 2009 se redujeron 10,025has, esto es, del 2006 al 2009 la erradicación se redujo en el país en 21%.⁵³ Sin embargo, en el 2010 (gracias al incremento de la cooperación estadounidense para ese año) la erradicación se intensificó, aunque sin alcanzar los resultados obtenidos en el 2006.

⁵² IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: IDEI-PUCP, 2009, p.407.

⁵³ UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2009*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio de 2010, p.81.

Gráfico 7
Áreas erradicadas 2006-2010
(Hectáreas)



Fuente: UNODC, PNP. Elaboración: IDEI.

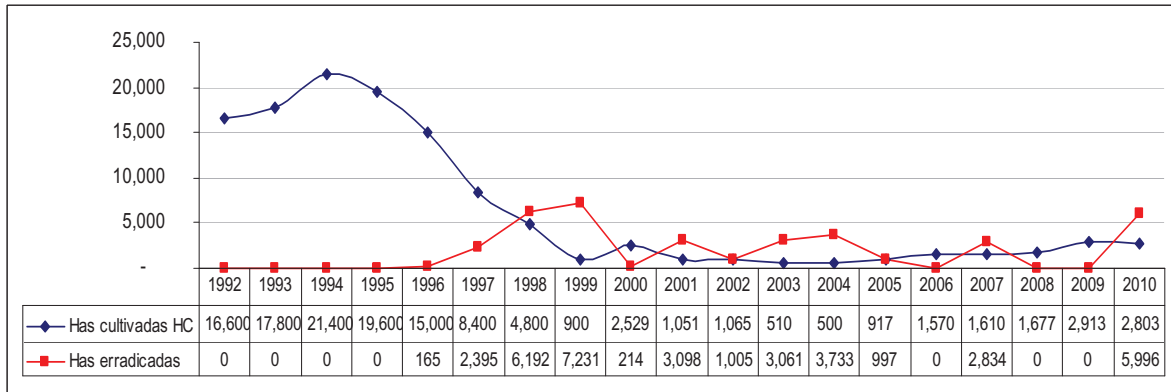
- f. Asimismo, los escasos recursos destinados a la erradicación se han concentrado en dos o máximo tres regiones del país, no obstante que el Perú cuenta con trece regiones cocaleras. Más aún, zonas que cuentan con una gran cantidad de cultivos ilícitos de coca como el VRAE, jamás han sido erradicadas.
- g. Por último, en lo que toca a la amapola y a la marihuana, las características de estos cultivos, la ausencia de un sistema de medición y monitoreo objetivo y confiable sobre su extensión y la falta de acciones de inteligencia más agresivas, impiden a la autoridad conocer el estado actual de estos cultivos y como lógica consecuencia aplicar estrategias eficientes para su erradicación.

4.3. Lecciones aprendidas

La experiencia indica que las regiones del Perú donde se han dado mayores y mejores avances en la lucha contra el narcotráfico son aquellas donde se ha mantenido una política de erradicación sostenida y permanente, acompañada de programas de desarrollo alternativo. En efecto, no es casual que en Ucayali, donde se concentró el 26% del total de lo erradicado en el país desde 1983, se hayan reducido los cultivos ilícitos de 21,400has en 1994 a 2,803has en el 2010, como tampoco es casual que San Martín, que concentra el 49% de lo erradicado a nivel nacional, haya reducido sus cultivos de 28,600has en 1992 a 1,725has en el 2010.⁵⁴

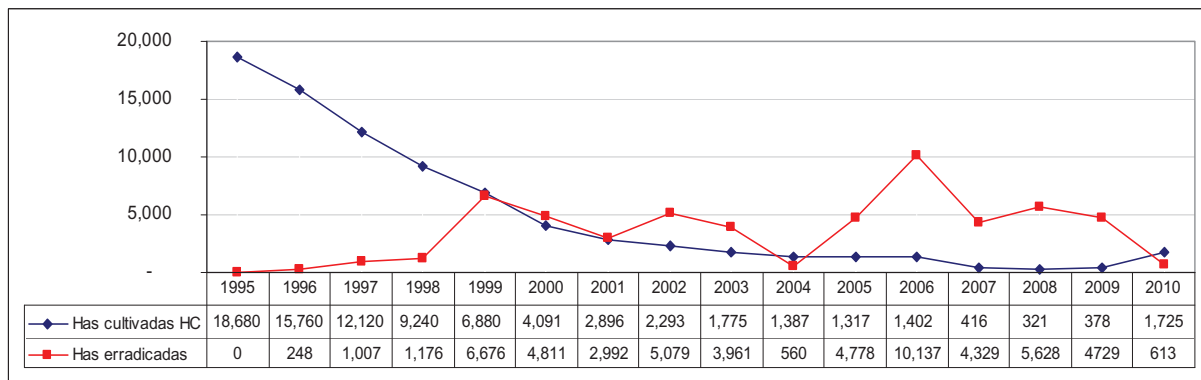
⁵⁴ IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: IDEI-PUCP, 2009, pp. 125, 166 y 409.

Gráfico 8
Impacto de la erradicación en Ucayali
Evolución de las áreas cultivadas vs. Erradicadas
(Hectáreas)



Fuente: UNODC, PNP. Elaboración: IDEI.

Gráfico 9
Impacto de la erradicación en San Martín
Evolución de las áreas cultivadas vs. Erradicadas
(Hectáreas)



Fuente: UNODC, PNP. Elaboración: IDEI.

Asimismo, la erradicación en estos casos obedeció a una ejecución eficiente de un plan estratégico a cargo del CORAH, que más allá de sus limitaciones presupuestarias y de recursos humanos, ha venido cumpliendo año a año las metas trazadas en relación a las áreas y hectáreas programadas para erradicación. Es sin duda, una de las pocas entidades con un plan estratégico que se cumple a cabalidad.

De otro lado, incrementar los niveles de erradicación es absolutamente viable, como lo demuestra la experiencia colombiana, que en el 2008 erradicó 10 veces más que el Perú y que en el 2009 erradicó 6 veces más, alcanzando la cifra de 60,557has erradicadas manualmente, frente a las 10,025has del Perú.

4.4. Metas, acciones y presupuesto

Como se ha indicado el financiamiento de la erradicación ha provenido principalmente de la cooperación estadounidense, la misma que se ha venido reduciendo año a año. Esta situación se va a agudizar más en los próximos años y diversos representantes del gobierno estadounidense⁵⁵ han manifestado a sus similares peruanos que el financiamiento de la erradicación en el futuro (probablemente a partir del 2013) deberá ser asumida por el propio Estado Peruano (como es actualmente en Colombia). De allí la importancia que en la ENLCD 2012-2016 se asuma plenamente la responsabilidad de las actividades de erradicación.

Las acciones de erradicación son planificadas a través de los Planes Anuales para las Operaciones de Reducción del Ámbito 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. Estos Planes Anuales deben ampliarse a todo el ámbito nacional, en todos los departamentos en donde existen cultivos ilegales de hoja de coca; y deben estar articulados a un Plan Multianual que plantee objetivos a mediano plazo.

La señal que debe dar el Estado Peruano es que no se debe permitir la presencia de cultivos ilegales en ninguna parte del territorio nacional. Desde el punto de vista táctico se debe planificar en qué forma y momento se deben implementar las acciones de intervención que deben ser complementadas con los otros componentes de la lucha contra las drogas como el desarrollo alternativo integral y sostenible, la interdicción de insumos químicos, el control de las operaciones de lavado de activos, la destrucción de pozas de maceración y laboratorios y la desarticulación de las firmas de narcotraficantes y de los remanentes de Sendero Luminoso.

El diseño de un Plan Multianual y sus respectivos Planes Anuales debe constituirse en la hoja de ruta de las instancias responsables de su ejecución, entre otras:

1. Dirección Ejecutiva de Monitoreo y Reducción de Cultivos Ilícitos – CORAH – Ministerio del Interior.
2. Dirección Antidrogas – DIRANDRO – Policía Nacional del Perú
3. Dirección de Aviación Policial – DIRAVPOL – Policía Nacional del Perú
4. Ministerio Público
5. DEVIDA
6. Otras instituciones de soporte como las Fuerzas Armadas.

Metas:

Las metas deben estar definidas en función a una intervención integral de la ENLCD, y deben representar el compromiso del Estado Peruano para enfrentar la situación del creciente narcotráfico que amenaza el país.

⁵⁵ Visitas del señor Gil Kerlikowske, Director de la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas de la Casa Blanca, en Enero de 2011 y del señor Brian Nichols, Subsecretario Adjunto para Asuntos Internacionales en el Área de Narcotráfico y Cumplimiento de la Ley de los EE.UU., en Marzo de 2011.

La importancia de definir las metas para la política de erradicación es que representa el compromiso de las instituciones directamente involucradas en estas acciones a las que se les tomará una rendición de cuentas sobre su labor. En base a estas metas propuestas se debe diseñar el plan de acción e identificar los recursos necesarios que el Estado peruano debe comprometer para el logro de los resultados esperados.

Así se pueden proponer las siguientes metas:

- a) Al 2016 se deberá reducir a un máximo de 25 mil hectáreas los cultivos ilícitos de coca a nivel nacional.
- b) Al 2012 se deberá erradicar 20,000has en cinco departamentos: San Martín, Huánuco (incluido el Monzón), Ucayali, Junín (Satipo) y Loreto (Putumayo y Bajo Amazonas).
- c) Al 2013 se deberá erradicar 25,000has en diez departamentos: San Martín, Huánuco (incluido el Monzón), Ucayali, Junín (Satipo), Loreto (Putumayo y Bajo Amazonas), Pasco (Palcazu – Pichis Pachitea), La Libertad (Alto Chicama), Amazonas (Marañón), Cajamarca (Marañón) y Puno (San Gabán e Inambari-Tambopata).
- d) Al 2014 se deberá erradicar 30,000has en doce departamentos: San Martín, Huánuco (incluido el Monzón), Ucayali, Junín (Satipo), Loreto (Putumayo y Bajo Amazonas), Pasco (Palcazu –Pichis Pachitea), La Libertad (Alto Chicama), Amazonas (Marañón), Cajamarca (Marañón), Puno (San Gabán e Inambari-Tambopata), Ayacucho (VRAE) y Cusco (VRAE).
- e) Al 2015 y 2016 se deberá erradicar 30,000has en trece departamentos: San Martín, Huánuco (incluido el Monzón), Ucayali, Junín (Satipo), Loreto (Putumayo y Bajo Amazonas), Pasco (Palcazu –Pichis Pachitea), La Libertad (Alto Chicama), Amazonas (Marañón), Cajamarca (Marañón), Puno (San Gabán e Inambari-Tambopata), Ayacucho (VRAE) y Cusco (VRAE, La Convención y Lares y Kosñipata) y Madre de Dios.
- f) Al 2016 se deberá erradicar en todas las regiones productoras de hoja de coca ilícita.

Acciones:

Aspectos Institucionales

El Proyecto Especial CORAH tiene la responsabilidad⁵⁶ de planificar y ejecutar acciones de control y reducción de cultivos ilegales de hoja de coca en el Perú. Actualmente depende de la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas – OFECOD del Ministerio del Interior. Su financiamiento proviene principalmente de los aportes de la cooperación estadounidense, que le permite disponer en forma eficaz de estos recursos para su operatividad que debe ser rápida y efectiva.

⁵⁶ Decreto Supremo 043-82-AG del 22 de abril de 1982.

Sin embargo, la situación institucional del Proyecto Especial CORAH tiene serias limitaciones, principalmente porque no tiene la capacidad de ejecución presupuestal directa.

El nuevo escenario descrito de reducción de recursos de la cooperación estadounidense, así como el hecho de que el propio Estado peruano asuma el financiamiento de la erradicación y la necesidad de diseñar e implementar un Plan Multianual a nivel nacional, requerirá dotar al Proyecto Especial CORAH de un marco normativo e institucional que le permita asumir con plena capacidad esta responsabilidad.

Elaboración de Plan Multianual a Nivel Nacional

El Plan Multianual debe convertirse en el instrumento central de la política de erradicación de los cultivos ilegales. Allí se deben plantear en detalle las metas, acciones, responsables, indicadores de seguimiento, línea de base, entre otros. Asimismo, el enfoque táctico necesario para el logro de los resultados esperados.

El Plan Multianual también debe identificar en forma clara las responsabilidades de todas las instituciones que intervienen en las acciones de erradicación, además de establecer los recursos necesarios para el éxito de las acciones, entre otros: recursos humanos, equipamiento, recursos logísticos y económicos.

El Plan Multianual debe expresarse también en un presupuesto multianual, debidamente sustentado que determine los recursos económicos que el propio Estado peruano y la cooperación internacional (en forma complementaria) deben comprometerse a aportar.

Inter Operatividad

Si bien la labor de erradicación de cultivos ilegales está a cargo del Proyecto Especial CORAH, se requiere el concurso de instituciones que complementen estas acciones. La nueva meta de ampliar los ámbitos de erradicación a nivel nacional así como de incrementar sustancialmente las hectáreas erradicadas representa mayores compromisos de todas las instituciones involucradas:

- a. Seguridad Policial: Los ámbitos donde se encuentran los cultivos ilícitos son a su vez zonas de procesamiento de drogas a través de la instalación de pozas de maceración y laboratorios. En los últimos años, el narcotráfico ha involucrado más y más a los propios productores cocaleros integrándolos a la cadena de la droga y convirtiéndolos en procesadores de droga. Esta situación ha creado un entorno cada vez más difícil y hostil para la labor de la erradicación, ya que ahora el narcotráfico cuenta con elementos armados que están dispuestos a enfrentarse con las fuerzas del orden, tal como muestran las estadísticas⁵⁷ de los incidentes (ataques, hostigamientos armados, alteración del orden público y el uso de cazabobos⁵⁸) que reporta el CORAH.

⁵⁷ Dirección Ejecutiva de Monitoreo y Reducción de Cultivos Ilícitos CORAH, “Reducción del ámbito cocalero ilegal en el Perú”. Resúmenes Ejecutivos 2007, 2008, 2009 y 2010.

⁵⁸ Tramperos.

Por ello se requiere del apoyo de la Policía Nacional del Perú a través de la DIRANDRO que cuenta con el personal especializado y entrenado para dar seguridad a los operativos de erradicación. Se debe contar con la asignación adecuada de recursos humanos, logísticos y materiales para obtener la seguridad necesaria para el logro de resultados en la erradicación.

- b. Seguridad Militar: En algunas zonas de producción ilícita de coca (Alto Huallaga y VRAE) existen remanentes del grupo terrorista Sendero Luminoso que se han integrado a la cadena del narcotráfico y que ponen a disposición su experiencia de guerra para enfrentar a las fuerzas del orden que dan protección a las labores de erradicación. En estas circunstancias amerita el apoyo de las Fuerzas Armadas, particularmente del Ejército Peruano para conformar un segundo anillo de seguridad al personal del CORAH.
Este apoyo requiere de una coordinación logística y operativa que facilite el accionar conjunto de las FFAA y PNP.
- c. Logística aérea: Las acciones de erradicación se han venido desarrollando con un fuerte componente de apoyo aerotransportado debido a la situación de inseguridad de las áreas de producción cocallera y a una actitud cada vez más agresiva del narcotráfico que enfrenta directamente a las fuerzas del orden. Por ello se requiere el apoyo de la DIRAVPOL con la operación de las aeronaves UH-2H y los MI-17. A su vez, este apoyo de la DIRAVPOL está sustentado en una infraestructura adecuada para el movimiento de las aeronaves, equipamientos y repuestos adecuados, mantenimiento, provisión de combustible y pilotos y personal especializado para el despliegue de toda la actividad aerotransportada.
- d. Apoyo del Ministerio Público: Todas las acciones que lleva a cabo el CORAH requiere el respaldo de las Fiscalías Especializadas Antidrogas. Estas Fiscalías han sido entrenadas en el acompañamiento de las labores de campo que se realizan y deben dar fe de que estas operaciones se realizan dentro del marco legal, en particular, respecto del respeto a los derechos humanos.
- e. Apoyo de la cooperación internacional: El apoyo de la cooperación estadounidense ha sido fundamental para el Proyecto CORAH proveyéndole de la asistencia técnica y los recursos económicos necesarios para el logro de sus objetivos, financiando prácticamente el 100% de sus actividades. Esta cooperación también ha financiado a la DIRAVPOL para el soporte aerotransportado que ha requerido las acciones de erradicación; así como a la DIRANDRO para la capacitación y entrenamiento de policías antidrogas.

Táctica operativa

Se ha señalado que la erradicación se viene implementando con un fuerte componente de apoyo aerotransportado, si bien es cierto que desde el punto de vista de seguridad es más práctico; sin embargo el costo operativo es mucho mayor. En ese sentido, se debe evaluar la implementación de acciones de erradicación con desplazamientos terrestres,

como se hace actualmente en Colombia y Bolivia. Esta situación requiere una reestructuración del equipamiento necesario así como del contingente de recursos humanos indispensables a nivel de erradicadores y apoyo en seguridad.

La experiencia del Proyecto CORAH en los últimos años señala que es preciso ampliar el Programa de Responsabilidad Social Comunitaria que ellos llevan a cabo, que busca un acercamiento a la comunidad y un cambio de actitud hacia una economía lícita con los potenciales productivos locales. Del mismo modo, es necesario continuar con este Programa que permitirá planificar adecuadamente los programas de desarrollo alternativo y articularlos al proceso de desarrollo nacional.

Se deben clasificar las áreas de producción cocalera de acuerdo a un conjunto de características que permitan planificar una intervención más eficaz. Entre otros, deben tomarse en cuenta los aspectos de presencia de remanentes de grupos subversivos armados, la situación de las organizaciones cocaleras, los conflictos sociales, las migraciones, la conectividad, las capacidades productivas, entre otros. Así, se pueden clasificar las áreas de producción cocalera “temprana” en donde se puede erradicar de inmediato por tratarse de áreas menos conflictivas; otras áreas corresponderán a la clasificación de “intermedias”, donde también es factible una intervención inmediata aunque persisten conflictos sociales que deben ser considerados; y, un tercer grupo de áreas de producción “complejas”, las que requerirán reforzar tácticas que debiliten la presencia del narcotráfico como la interdicción de insumos químicos y la desarticulación del crimen organizado y de remanentes subversivos.

Presupuesto:⁵⁹

Como se puede apreciar, en los siguientes cuadros se presenta el detalle de los requerimientos presupuestales que demandan las metas y acciones planteadas para financiar el componente estratégico denominado *Reducción de Cultivos Ilícitos*. Como se ha mencionado anteriormente, es preciso aclarar que estos montos son referenciales y no son exhaustivos ni cubren todas las necesidades presupuestales, pero es una primera aproximación para comprender el orden de magnitudes requeridas.

En la primera columna se ha incluido el detalle del Presupuesto Ejecutado en el 2010, es decir, el nivel de gasto e inversión pública efectivamente realizada el 2010. Las necesidades a partir del 2012 al 2016, si se quiere lograr las metas propuestas, requerirán de un compromiso efectivo y esfuerzo sustancial del GdP en las acciones de Reducción de Cultivos Ilícitos, planteadas en la ENLCD 2012-2016. También hay que tomar en cuenta que, como se ha indicado líneas arriba, este componente ha tenido un apoyo financiero de la cooperación estadounidense. Sin embargo, se está suponiendo que a partir del 2013 disminuirían los recursos de la cooperación para el financiamiento directo de la erradicación.

⁵⁹ Esta parte ha sido elaborada con la colaboración de la investigadora María del Carmen Navarro de Acosta.

Los siguientes cuadros presentan las necesidades presupuestales por las principales temáticas planteadas, por instituciones y por categoría de gasto. Estas acciones se centran principalmente en las áreas de reducción de cultivos ilícitos, la inter-operatividad necesaria y la táctica operativa planteada. Asimismo, requieren la participación de diversas instituciones públicas, siendo el Ministerio del Interior la principal y más importante en cuanto a asignación presupuestal, seguido del Ministerio de Defensa, que debe apoyar las labores de seguridad y el Ministerio Público que acompaña los operativos correspondientes. Una primera aproximación indica que los actuales (2010) niveles de asignación presupuestal solo cubren alrededor del 47% de la necesidades propuestas en el 2012, pero solo cubrirán el 32% en el 2013 cuando, como se ha indicado, se podría reducir la cooperación internacional para las labores de erradicación.

Cuadro N° 7
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Reducción de Cultivos Ilícitos/ Por Temáticas
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Reducción de los cultivos ilícitos	56.796	120.326	175.470	196.021	202.252	209.001
Reducción de los cultivos ilícitos	25.093	40.902	91.325	106.753	107.426	108.143
Inter Operatividad	31.702	42.057	43.497	45.051	46.727	48.536
Táctica operativa	-	37.367	40.648	44.217	48.099	52.322

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

Cuadro N° 8
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Reducción de Cultivos Ilícitos/ Por Instituciones
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Reducción de los cultivos ilícitos	56.796	120.326	175.470	196.021	202.252	209.001
Ministerio de Defensa	6.932	8.318	8.664	9.028	9.410	9.812
Ministerio del Interior - OFECOD – CORAH	25.093	38.401	88.605	103.795	104.208	104.642
Ministerio del Interior -DIRANDRO	20.429	60.252	64.626	69.385	74.561	80.192
Ministerio del Interior -DIRAVPOL	4.342	10.855	10.855	10.855	10.855	10.855
Ministerio público	-	2.500	2.720	2.958	3.218	3.501

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

Cuadro N° 9
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Reducción de Cultivos Ilícitos/ Por Categoría de Gasto
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Reducción de los cultivos ilícitos	56.796	120.326	175.470	196.021	202.252	209.001
Inversión en recurso humano	21.702	73.786	77.346	81.279	85.543	90.168
Asistencia técnica	-	68	-	-	-	-
Planilla	21.702	73.719	77.346	81.279	85.543	90.168
Gasto operativo	35.093	46.540	98.124	114.742	116.709	118.834
Bienes	10.000	19.956	21.424	23.008	24.715	26.557
Servicios	25.093	26.584	76.700	91.734	91.994	92.277

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

5. INTERDICCIÓN

5.1. Análisis situacional

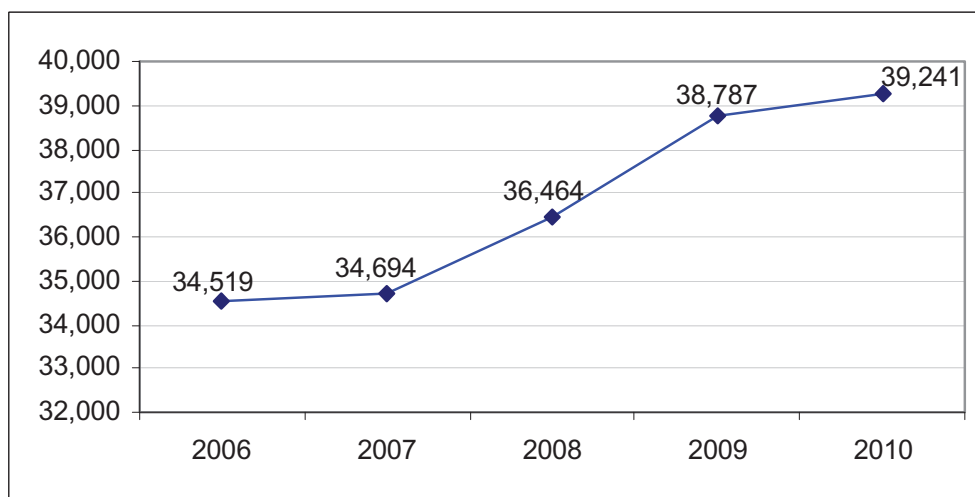
La Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011 establece un conjunto de objetivos en relación a este tema; sin embargo, no se impone ninguna meta cuantificable, como si lo hacía su primera versión. Esto nos lleva a afirmar que la “actualización” de la Estrategia publicada el año 2010 ha implicado más bien un retroceso que un avance en estos temas. Por esta razón, a continuación se hace mención a ambas versiones de la Estrategia:

5.1.1. Decomiso de insumos químicos

La Estrategia propone incrementar la incautación y decomiso de insumos químicos.⁶⁰ En la versión original de esta se establecía incrementar a 25% el decomiso de insumos químicos utilizados ilícitamente.

Al respecto, habría que partir por señalar que en los últimos años ha venido incrementándose de manera sostenida la cantidad de insumos químicos derivados al narcotráfico. Así, en el 2006 los insumos químicos desviados al narcotráfico fueron 34,519TM, en el 2007 creció a 34,694TM, en el 2008 cerró con 36,464TM, mientras que en el 2009 se alcanzó las 38,787 TM y en el 2010 las 39,241TM, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:⁶¹

Gráfico 10
Insumos químicos desviados al narcotráfico 2006-2010
(Toneladas)



Fuente: IDEI. Elaboración: IDEI.

⁶⁰ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima: DEVIDA, diciembre de 2009, pp.46 y 51.

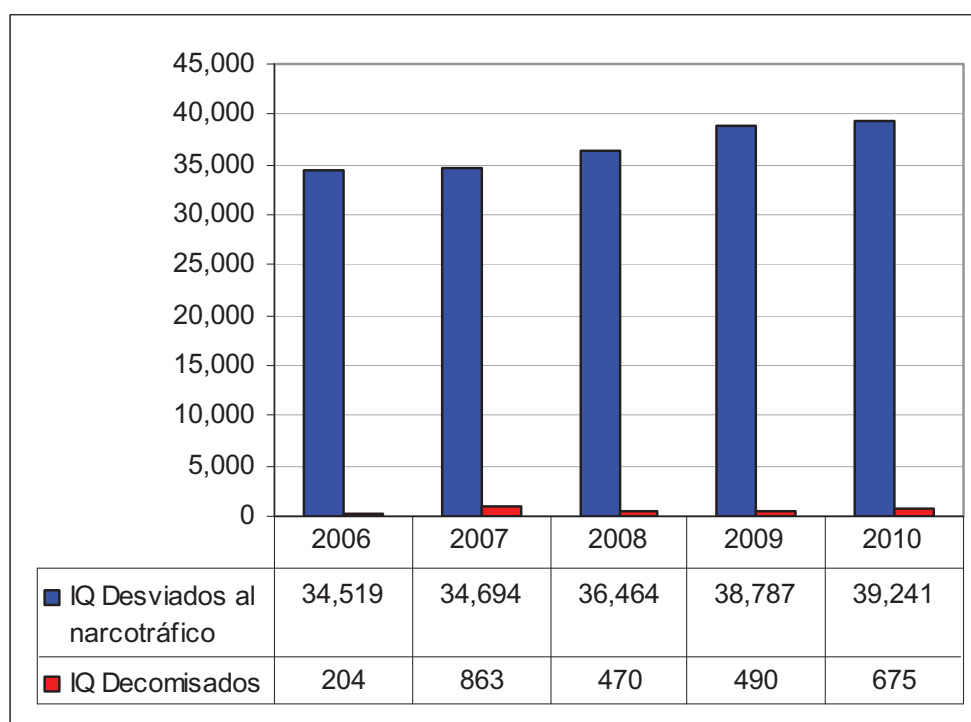
⁶¹ IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: IDEI-PUCP, 2009, pp. 125, 166 y 409.

Todo esto significa, que en vez de reducirse las toneladas de insumos químicos derivados al narcotráfico en el Perú, como producto de la aplicación de la estrategia señalada, estas más bien se han incrementado en 13.7% entre el 2006 y el 2010.

Al respecto, la meta inicialmente indicada en la Estrategia Nacional era decomisar el 25% del total de insumos químicos desviados al narcotráfico, es decir, que al 2010, el decomiso debía alcanzar las 9,810TM. Sin embargo, si revisamos las cifras de insumos químicos decomisados entre el 2006 y el 2010 constataremos que el Perú estuvo muy lejos de la meta originalmente programada, pues al 2010 solo se decomisaron 675TM de insumos químicos.

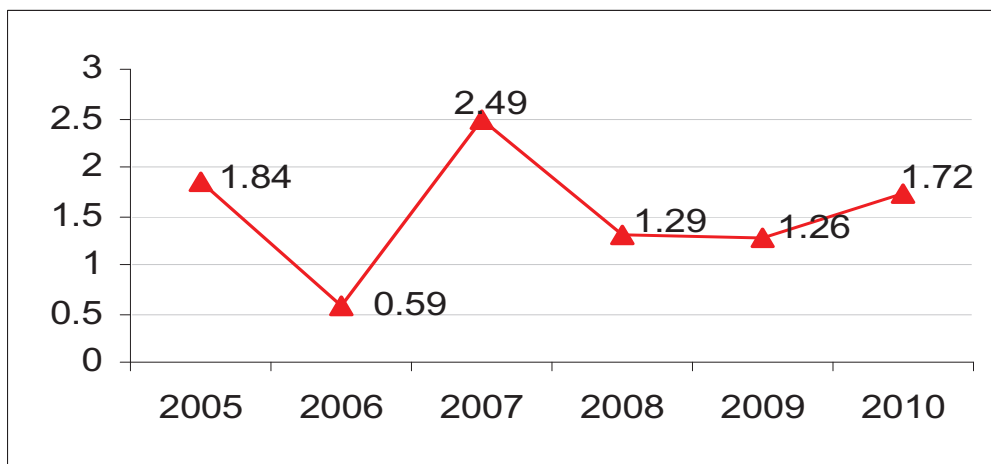
Si analizamos la información del siguiente gráfico se apreciará que si bien se ha incrementado el decomiso también se ha incrementado –y en mayor proporción– la cantidad de insumos químicos desviados al narcotráfico en el Perú:

Gráfico 11
Insumos químicos desviados al narcotráfico vs. decomisados
2006-2010 (Toneladas)



Fuente: PNP, IDEI. Elaboración: IDEI.

Gráfico 12
Insumos químicos decomisados 2006-2010
(Porcentaje)



Fuente: IDEI. Elaboración: IDEI.

De lo anterior se concluye que en promedio, entre el 2006 y el 2010 el porcentaje de insumos químicos decomisados por la Policía Nacional del Perú no excedió el 1.47%⁶² del monto total de insumos químicos desviados al narcotráfico, lo que revela la casi nula efectividad de esta tarea.

5.1.2. Decomiso de drogas

La Estrategia propone incrementar el decomiso de drogas con respecto a la droga potencial producida cada año.⁶³ En la versión original se planteaba incrementar a 40% el decomiso de drogas en el país.

Para el logro de estos dos objetivos propone un mejor equipamiento de las fuerzas del orden, un mayor trabajo de inteligencia y fortalecer el control de las rutas de la droga.

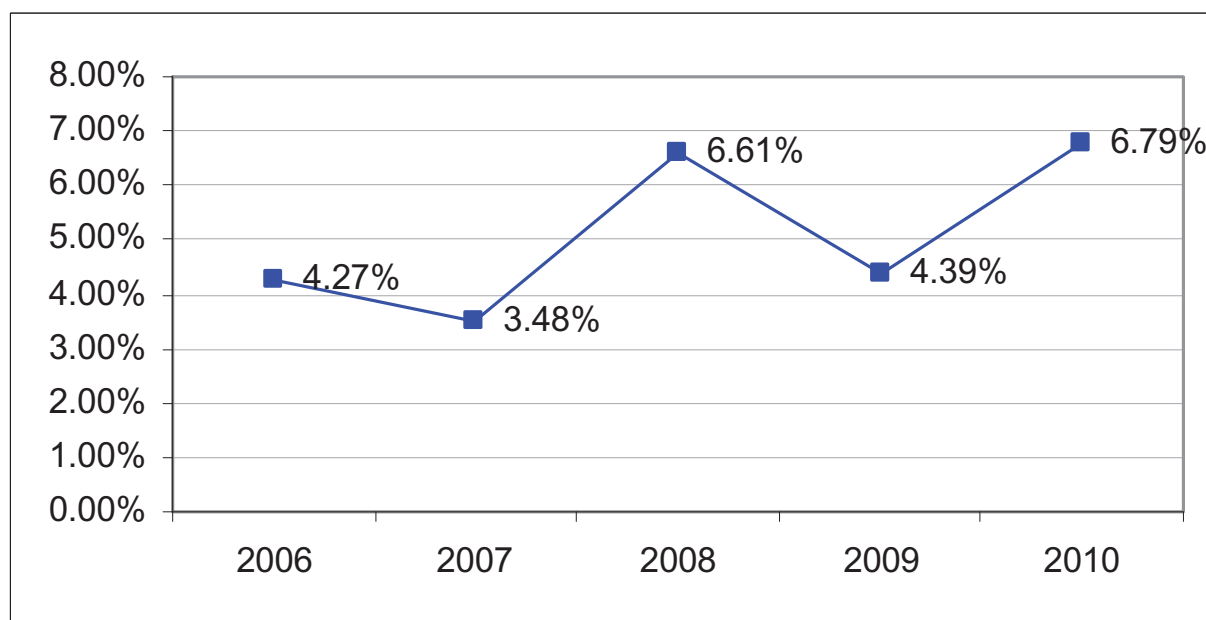
Sobre este aspecto, se debe señalar que la Estrategia Nacional no ha logrado cumplir con sus objetivos, pues los montos decomisados han sido ínfimos y en ningún año han superado el 7%, pero además los montos de decomiso han sido fluctuantes e irregulares como se puede apreciar en el siguiente gráfico:⁶⁴

⁶² GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA. *Serie Amenazas a la Seguridad: El Narcotráfico. Documento 10: Estudio Comparativo de la Lucha Antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína*. Lima: IDEI-PUCP, 2010, p.30.

⁶³ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima: DEVIDA, diciembre de 2009, pp.46 y 51.

⁶⁴ GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA. *Serie Amenazas a la Seguridad: El Narcotráfico. Documento 10: Estudio Comparativo de la Lucha Antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína*. Lima: IDEI-PUCP, 2010, p.29.

Gráfico 13
Droga decomisada 2006-2010
(Porcentaje)



Fuente: PNP, IDEI. Elaboración: IDEI.

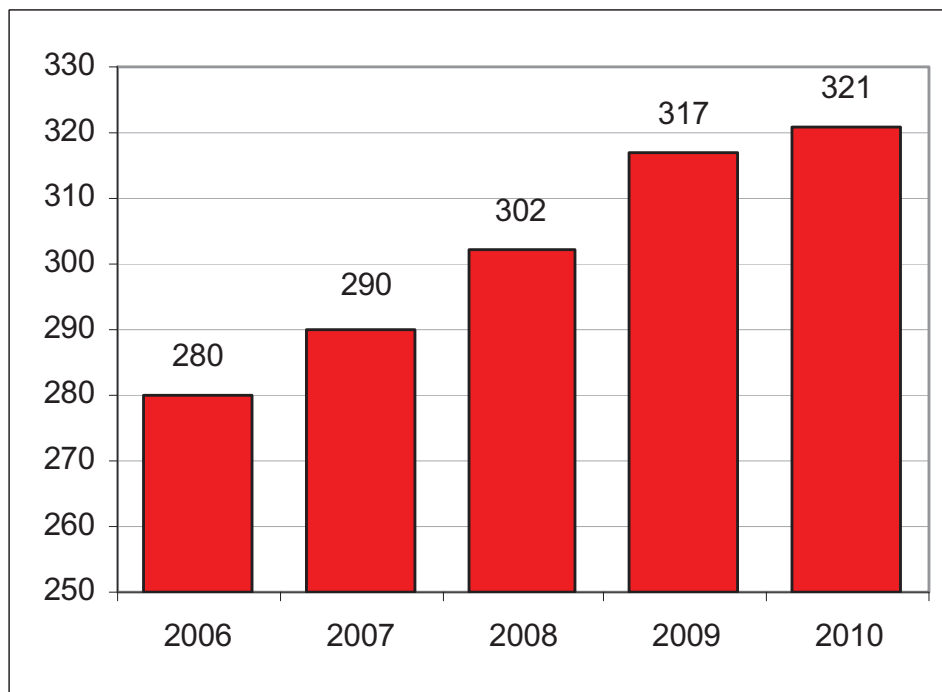
De lo anterior también se desprende que el promedio de drogas decomisadas, entre el 2006 y el 2010, no superó el 5.2%, muy distante del 25% señalado como meta en la versión original de la Estrategia.

Adicionalmente, resulta importante agregar que la producción de drogas ilegales en el Perú se ha incrementado durante el periodo de ejecución de la estrategia. Veamos el caso más relevante que es la cocaína. En efecto, mientras que en el 2006 la producción potencial de clorhidrato de cocaína fue de 280TM, en el 2010 subió a 321TM,⁶⁵ esto es, la producción de cocaína se elevó en 14.6%.⁶⁶

⁶⁵ GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA. Serie Amenazas a la Seguridad: El Narcotráfico. Documento 10: Estudio Comparativo de la Lucha Antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína. Lima: IDEI-PUCP, 2010, p.28.

⁶⁶ UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2006*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2007, p.6. UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2007*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2008, p.6. UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2008*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2009, p.6. UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2009*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2010, p.6.

Gráfico 14
Producción de cocaína 2006-2010
(Toneladas)



Fuente: UNODC. Elaboración: IDEI.

5.1.3. Lavado de activos

La Estrategia propone incrementar la detección y judicialización de operaciones efectivas de lavado de activos provenientes del TID.⁶⁷ Originalmente, se planteaba lograr la incautación del 20% de los fondos provenientes del lavado de activos a efectos de judicializarlos. En este sentido, plantea la necesidad de fortalecer los organismos de inteligencia financiera, la coordinación internacional así como apoyar a las fiscalías antidrogas y al Poder Judicial para hacer efectiva esta meta.

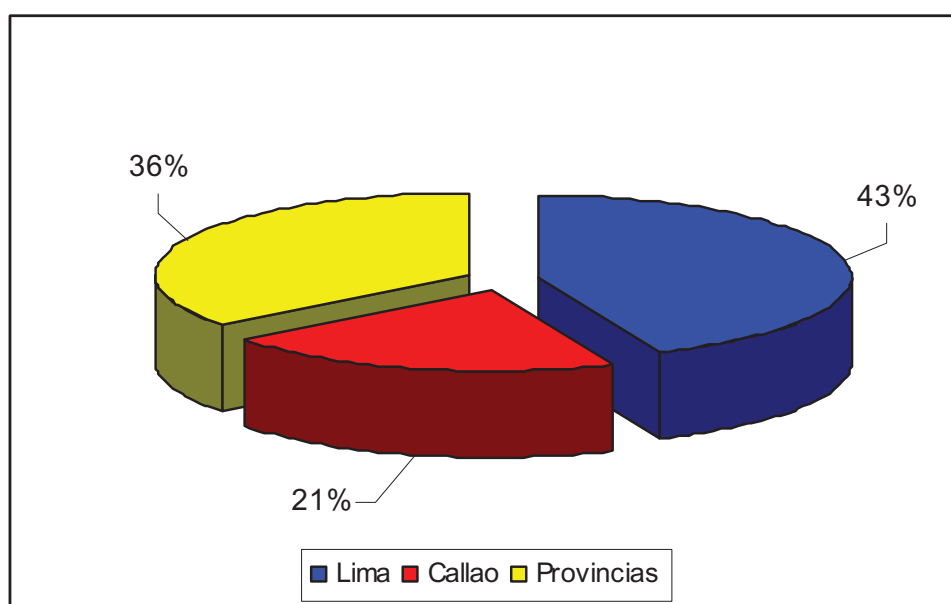
Sin embargo, la Estrategia Nacional no ha cumplido con su cometido en la medida que el nivel de judicialización de casos por lavado de activos en el Perú es mínimo.

En efecto, la carga procesal que registra la Procuraduría por este delito es de solo 200 procesos penales a nivel nacional (Lima 87 procesos, Callao 42 procesos, provincias 71 procesos), existiendo además 98 investigaciones preliminares en la DIVILA-DITID-DICIQ DIRANDRO-PNP.⁶⁸

⁶⁷ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima: DEVIDA, diciembre de 2009, p.47.

⁶⁸ MEDINA, Sonia. *El delito de lavado de activos*. Exposición de la Procuradora Pública Antidrogas del Estado Peruano en el Seminario CEDRO. Diapositiva N° 33. Lima: CEDRO, 1 de octubre de 2010.

Gráfico 15
Procesos penales antilavado a nivel nacional, al 2010



Fuente: VILLAVICENCIO, Felipe. *Evaluación de la legislación penal peruana en materia de lavado de activos: Efectividad, grado de cumplimiento y recomendaciones*. Lima: IDEI, 2011, p.277.

Elaboración: IDEI.

Para los expertos peruanos en la materia, esta información permite afirmar que la presión del control oficial sobre el lavado de activos en nuestro país es baja dada la poca cantidad de investigaciones que llegan a las autoridades fiscales y judiciales. Si a ello agregamos la poca frecuencia de procesos judiciales en trámite y el número mínimo de casos que han sido resueltos por el Poder Judicial, resulta más que evidente que el control del lavado de activos no está siendo eficaz.⁶⁹

Esto contrasta con el número de entidades con posibilidades de lavar dinero o activos en el Perú (6,000) como también con el monto que se calcula se lavan anualmente en el Perú (las cifras son variables, pues algunos sostienen que estas oscilan entre US\$.1,500 y US\$.3,000 millones de dólares, mientras que otras fuentes señalan una cifra menor US\$.350 y US\$.400 millones).⁷⁰

5.1.4. Otras labores de interdicción

Debemos llamar la atención al hecho de que la Estrategia Nacional (ni siquiera en su versión actualizada) no se asigna metas en relación a otras importantes labores de interdicción, tales como: la destrucción de pozas de maceración y laboratorios, el decomiso y

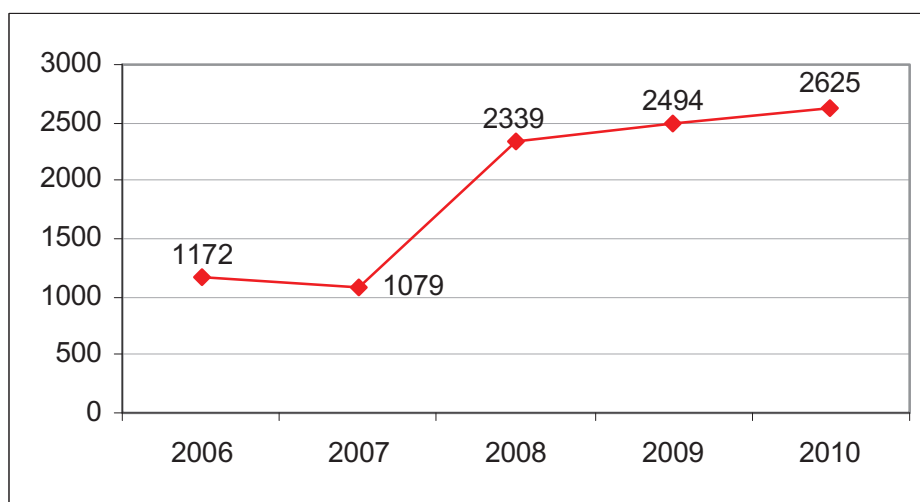
⁶⁹ VILLAVICENCIO, Felipe. *Evaluación de la legislación penal peruana en materia de lavado de activos: Efectividad, grado de cumplimiento y recomendaciones*. Lima: IDEI, 2011, pp.277-278.

⁷⁰ VILLAVICENCIO, Felipe. *Evaluación de la legislación penal peruana en materia de lavado de activos: Efectividad, grado de cumplimiento y recomendaciones*. Lima: IDEI, 2011, p.277.

destrucción de materia prima, la incautación de bienes muebles e inmuebles y armamento, el número de personas intervenidas por tráfico y comercialización de droga, entre otras. No obstante, esta omisión no impide realizar una evaluación de dichas tareas.

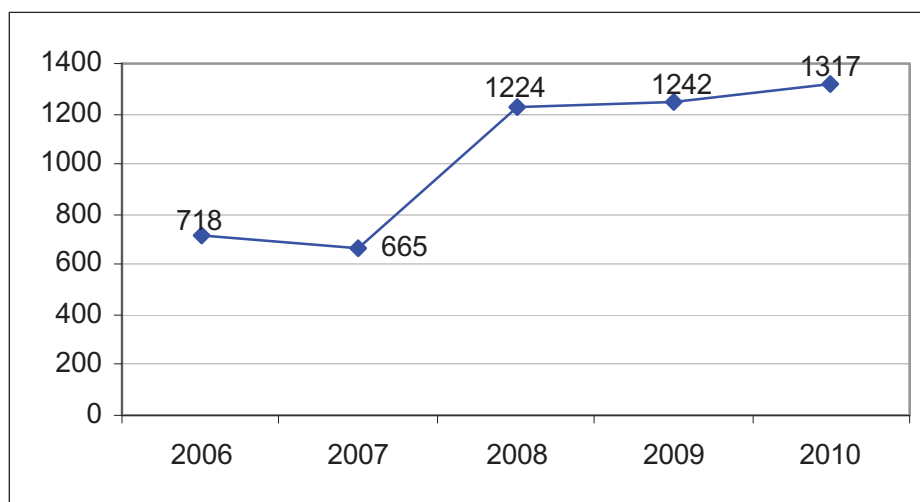
Así, por ejemplo, en cuanto a la destrucción de pozas de maceración y de laboratorios para la fabricación de drogas, se ha producido un crecimiento sostenido entre el 2006 y el 2010, como puede apreciarse en los siguientes gráficos:

Gráfico 16
Dstrucción de pozas de maceración 2006-2010



Fuente: MRE, PNP. Elaboración: IDEI.

Gráfico 17
Dstrucción de laboratorios 2006-2010



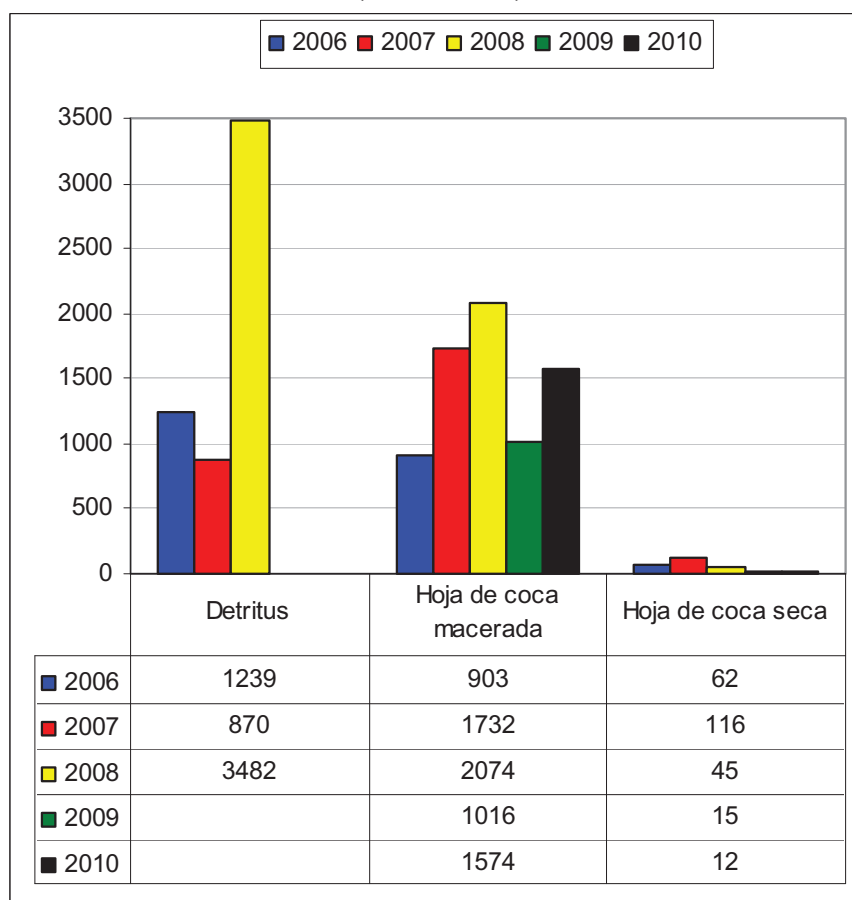
Fuente: MRE, PNP. Elaboración: IDEI.

Si bien las cifras mostradas en los gráficos resultan positivas, no es posible colegir de ellas una conclusión definitiva ni establecer si dichos niveles de destrucción de pozas y laboratorios es significativo o no, pues no se conoce el universo de pozas y laboratorios existentes en el territorio nacional. En otras palabras, no se puede establecer (más allá del crecimiento de pozas y laboratorios destruidos año a año) si el número de pozas y de laboratorios destruidos representa un porcentaje importante del total.

Por lo demás, si nos atenemos a los otros resultados obtenidos en materia de interdicción, así como al crecimiento sostenido de la producción de drogas en el país, podría más bien deducirse que este porcentaje debe ser poco significativo y que el número de pozas y laboratorios debe ir en aumento.

De otro lado, en el caso de la destrucción de materias primas, los resultados son variables, pues mientras la destrucción de detritus y hoja de coca macerada se incrementó entre el 2006 y el 2008, la destrucción de hoja de coca seca fue casi inexistente en dicho periodo, lo que a todas luces resulta inexplicable, dado el crecimiento sostenido de

Gráfico 18
Destrucción de materias primas 2006-2010
(Toneladas)



Fuente: MRE, PNP. Elaboración: IDEI

la producción de hoja de coca en el Perú. Adicionalmente, y esto es quizás lo más importante, las cifras de destrucción son mínimas en todos los casos, sobretodo si se tiene en cuenta que en el 2008 ya el Perú producía 122,300TM de hoja de coca seca (128,000TM en el 2009 y 129,500TM en el 2010). En este sentido, es inadmisibile que en ciertos lugares del país se exhiban los costales de hoja de coca seca listas para la venta a las salidas de las viviendas, sin que la Policía ejecute operativo alguno de incautación.

5.2. Diagnóstico

5.2.1 Decomiso de insumos químicos

Las razones que explican el incremento de los insumos químicos para el narcotráfico son las siguientes:

- a. La falta de voluntad y decisión política de nuestras autoridades para implementar una estrategia eficaz de control de insumos químicos. Esta falta de voluntad queda, por ejemplo, evidenciada cuando comprobamos que desde el 2004 no se ha implementado el sistema informático de control de insumos químicos ordenado por las Leyes 28305 y 29037 dictadas por el Congreso de la República. El Ministerio de la Producción, el Ministerio de Economía, la SUNAT, entre otras instituciones, no asumen su responsabilidad sobre este tema.

Otro ejemplo se presenta con la aplicación del Decreto Supremo 045-2009-EM, para el control del kerosén y Diesel 1. La implementación de este decreto ha sido tan lenta y burocrática y el plazo excesivamente largo para su entrada en vigor, que el impacto que buscaba alcanzarse con la referida norma en el precio de la hoja de coca fracasó estrepitosamente. La falta de una implementación efectiva de los mecanismos de supervisión de la comercialización del kerosene y de los hidrocarburos como la gasolina (que ha reemplazado al kerosene en la producción de drogas), no han permitido que se introduzcan obligatoriamente los dispositivos de GPS (Sistema de Posicionamiento Global) para el control y monitoreo físico de las unidades de transporte ni el uso obligatorio de los precintos electrónicos de seguridad que preveía la mencionada norma.

- b. La ausencia de un plan nacional de control de insumos químicos que determine y comprometa los niveles de incautación por insumo químico, por región y por año, a efectos de monitorear los traslados de los insumos, la detección de las empresas y usuarios de estos insumos, las redes de comercialización, la efectividad de los operativos policiales de decomiso, así como la asignación de responsabilidades a las distintas autoridades competentes en función de la ubicación del insumo.
- c. El limitado número de operativos policiales para el control terrestre y fluvial de los insumos químicos, lo que sumado al limitado número de garitas de control en zonas cla-

ves como el VRAE, potencia los desvíos ilícitos. Incluso, la adquisición de las dos garitas de control móviles previstas en el PIR 2010, nunca llegó a materializarse.

- d. La dispersión de esfuerzos en el control de los diferentes insumos químicos.
- e. La falta de asignación de recursos económicos suficientes por parte del Estado peruano para aplicar un plan nacional de control.
- f. La falta de involucramiento de los empresarios y usuarios legales de los insumos químicos en la política de control, en la medida que existe evidencia que los insumos químicos desviados en gran parte provienen de la actividad formal de importación y producción.⁷¹
- g. Altos niveles de corrupción de algunas autoridades involucradas en el control del desvío de los insumos químicos.

5.2.2 Decomiso de drogas

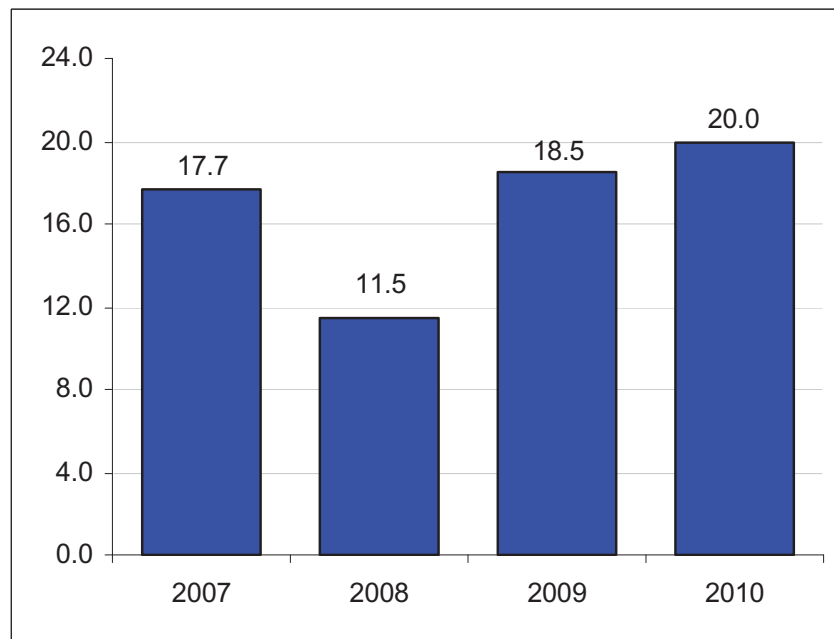
La política de decomiso de drogas ilegales no ha alcanzado resultados positivos fundamentalmente por las siguientes razones:

- a. Altos niveles de corrupción de algunas autoridades involucradas en el decomiso de drogas.
- b. La falta de asignación de recursos económicos suficientes por parte del Estado peruano para realizar mayores operativos policiales y aplicar una estrategia de decomiso eficaz y permanente.
- c. Al igual que la erradicación, se ha confiado el financiamiento de la tarea de interdicción casi exclusivamente a la cooperación internacional (particularmente la estadounidense), la misma que se incrementó en el 2010, pasando de US\$.11.5 millones en el 2008 a US\$20.0 millones en aquel año.⁷²

⁷¹ GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA. *Diagnóstico de la situación de desvío de insumos químicos al narcotráfico*. Lima, 2009.

⁷² IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: IDEI-PUCP, 2009, p.409.

Gráfico 19
Cooperación internacional en interdicción
(Millones de US\$)



Fuente: NAS. Elaboración: IDEI.

- d. Limitada eficiencia de los servicios de inteligencia para detectar los puntos de producción y distribución de la droga.

5.2.3 Lavado de activos

Las razones que explican la poca eficacia del sistema de control antilavado en el Perú son las siguientes:⁷³

- a. La existencia de un conjunto de problemas en materia de interpretación y regulación legislativa (administrativa, financiera y penal) que impiden una aplicación eficaz por parte de los operadores:
- Existencia de un gran desorden en la normativa aprobada para la prevención y detección de lavado de activos.
 - Falta de claridad y definición de los sujetos supervisores y de los sujetos obligados del delito de lavado de activos.
 - Imposibilidad legal de la UIF de exigir el cumplimiento de las normas a todos los sectores involucrados, debido a que la naturaleza de sus funciones excede el ámbito de competencia de la SBS a la que se encuentra adscrita.

⁷³ VILLAVICENCIO, Felipe. *Evaluación de la legislación penal peruana en materia de lavado de activos: Efectividad, grado de cumplimiento y recomendaciones*. Lima: IDEI, 2011, pp.409-417. ZAMBRANO, Verónica. *Evaluación de la legislación financiera, comercial y civil peruana en materia de lavado de activos: Efectividad, grado de cumplimiento y recomendaciones*. Lima: IDEI, 2011, pp.245-264.

- Debate sobre si el autor del delito previo puede ser a la vez autor del delito de lavado de activos.
 - La no consideración de las personas jurídicas como sujetos activos del delito de lavado de activos.
 - La no sanción del cumplimiento tardío de la obligación de comunicar una operación detectada como sospechosa.
 - La no incorporación de profesionales, proveedores y otros como potenciales sujetos de control.
- b. Existencia de un conjunto de problemas en el ámbito de la prevención y detección del lavado de activos:
- Desconocimiento de gran parte de las autoridades sobre su condición de sujetos supervisores del delito de lavado de activos.
 - Necesidad de mayores competencias para la UIF, en particular en materia de secreto bancario.
- c. La existencia de un conjunto de problemas en materia de investigación a nivel policial:
- La existencia de diferentes unidades de la PNP encargadas de la investigación de este delito.
 - Insuficiente número de personal calificado en el PNP para el análisis económico y financiero de sus investigaciones.
 - Temor de los profesionales contables o financieros de la PNP de ser denunciados y no contar con la defensa legal necesaria.
 - Elaboración de pericias contables por la PNP sin una coordinación con los fiscales y jueces
- d. La existencia de un conjunto de problemas en materia de investigación a nivel del Ministerio Público:
- Falta de cooperación de los entes estatales y privados involucrados en brindar información requerida por la fiscalía, por ejemplo para levantar el secreto bancario.
 - Se deja la policía la formulación de las hipótesis de investigación lo que resulta inaceptable en un sistema acusatorio de rasgo adversarial.
 - Existen problemas para la pronta respuesta de las cartas rogatorias, originando retraso en la investigación fiscal.
 - Ausencia de investigaciones conjuntas entre el Ministerio Público y entidades como la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y Contraloría General de la República (CGR).
 - Insuficiente número de técnicos y personal calificado para formular adecuadamente la teoría del caso.

- Insuficiente formación de los fiscales a nivel nacional en materia de técnicas de investigación y litigio sobre el lavado de activos.
 - Plazos de investigación preliminar insuficientes.
- e. Problemas a nivel judicial:
- Existencia de cuatro juzgados supraprovinciales sobre lavado de activos y una sala penal nacional.
 - Falta de cooperación oportuna de las autoridades extranjeras para brindar información sobre los procesados o sobre los bienes materia de delitos.
- f. Problemas sobre la ley de pérdida de dominio:
- Desconocimiento de los operadores de justicia sobre las características de esta nueva institución.
 - Redacción de la norma ambigua, deficiente y, en algunos casos, contradictoria.
- g. Problemas en cuanto a la administración y conservación de bienes incautados por la OFECOD:
- Demora excesiva en las órdenes de entrega de bienes a la OFECOD así como en las órdenes de cumplimiento de las incautaciones.
 - Falta de recursos de la OFECOD para mantener los bienes incautados de manera adecuada.
 - Necesidad de mayor transparencia por parte de la OFECOD en la administración de estos bienes, a través de un portal web actualizado.

5.2.4 Otras labores de interdicción

Las otras labores de interdicción analizadas, no han obtenido resultados importantes por las razones que a continuación se señalan:

- a. La falta de voluntad política y compromiso por parte de las autoridades así como su temor de enfrentar a algunos movimientos sociales, conduce a una cierta parálisis en las labores de interdicción, como por ejemplo el decomiso y destrucción de hoja de coca seca, que se exhibe públicamente en diversas zonas cocaleras del país.
- b. La ausencia de un plan nacional de interdicción que asigne responsabilidades y comprometa los niveles de decomiso y destrucción, por materia prima, región y año.
- c. El limitado número de operativos policiales desarrollados para este objetivo.
- d. La falta de asignación de recursos económicos suficientes por parte del Estado peruano para aplicar una estrategia integral y nacional de interdicción.
- e. Altos niveles de corrupción de algunas autoridades involucradas.

5.3. Lecciones aprendidas

5.3.1 Decomiso de insumos químicos

La experiencia nos indica que una eficiente política de control de insumos químicos puede convertirse en un instrumento efectivo de lucha contra el narcotráfico, al provocar una caída del precio de la hoja de coca, como el que se produjo en el Perú durante la década del 90'. En efecto, al incrementarse las acciones de interdicción y elevarse por tanto los costos para introducir insumos químicos se desalienta a los narcotraficantes de seguir operando en la zona, lo que a su vez provoca una caída de la demanda y, por tanto, también del precio de la hoja de coca. Esta caída del precio no solo desmotiva al campesino cocalero de seguir apostando por estos cultivos sino también a los narcotraficantes quienes buscarán mercados de producción y transformación más propicios.

De otro lado, la experiencia colombiana nos demuestra que es posible incautar niveles considerables de insumos químicos cuando se aplican estrategias eficientes con bajos niveles de corrupción. Así, mientras que en el 2009 el Perú decomiso 490TM de insumos químicos, Colombia decomiso 9,878.88 TM, esto es, 20 veces más que nuestro país.⁷⁴

5.3.2 Decomiso de drogas

En cuanto al decomiso de drogas también resulta importante conocer los resultados obtenidos en Colombia. Así, en el 2009, mientras que el Perú incautó 13.9TM de cocaína, Colombia incautó 203TM, es decir, 15 veces más que el Perú. Este resultado tan dispar nos demuestra la viabilidad de estrategias de decomiso de drogas bien pensadas y ejecutadas.⁷⁵

5.3.3 Lavado de activos

Existen algunas experiencias positivas en el Perú en relación al delito de lavado de activos. Este es el caso, por ejemplo, de la consolidación de ciertas instituciones como la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que ha logrado reunir a un conjunto de técnicos especializados de reconocida solvencia moral, comprometidos en la lucha contra el lavado de activos. Asimismo, entidades como la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) viene cumpliendo una labor eficaz en el control de sus organismos supervisados.

Es importante, por tanto, que este grado de especialización y de compromiso institucional contra el lavado de activos se extienda a todos los organismos supervisores, a efectos de que cumplan con las obligaciones que la ley les impone para prevenir y de-

⁷⁴ GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA. *Serie Amenazas a la Seguridad: El Narcotráfico. Documento 10: Estudio Comparativo de la Lucha Antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína*. Lima: IDEI-PUCP, 2010, pp.14-15.

⁷⁵ GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA. *Serie Amenazas a la Seguridad: El Narcotráfico. Documento 10: Estudio Comparativo de la Lucha Antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína*. Lima: IDEI-PUCP, 2010, p.12.

tecar operaciones sospechosas que puedan implicar la comisión del delito de lavado de activos.

5.3.4 Otras labores de interdicción

En relación a este punto, nuevamente habría que citar la experiencia colombiana a efectos de concluir en la posibilidad de mejorar sustantivamente los resultados obtenidos en materia de interdicción. Así, por ejemplo, mientras en el 2009 el Perú destruyó 1,242 laboratorios de producción de drogas, Colombia en el mismo período reportó la destrucción de 2,888, esto es, 133% más.⁷⁶

Finalmente, nos parece importante dar cuenta de los escasos logros obtenidos por las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa en su lucha contra los remanentes de Sendero Luminoso en el VRAE, claro aliado del narcotráfico. La estrategia aplicada en estos años no ha logrado, lamentablemente, diezmar a esta fuerza militar terrorista, capturar a sus principales mandos, controlar las rutas del narcotráfico y brindar plena seguridad para el desarrollo de actividades lícitas. Esto ha impactado negativamente favoreciendo el crecimiento imparable del narcotráfico en la zona. Este problema debe ser enfrentado en el contexto de la lucha contra el narcotráfico y no como el accionar militar de los 80's y 90's.

5.4. Metas, acciones y presupuesto

Los resultados de la interdicción y del control de oferta han sido limitados y se requiere reforzar la labor de todas las entidades públicas responsables. Las cuatro principales líneas de acción que reúnen las actividades de interdicción y control de oferta se han agrupado en: i) control del desvío de insumos químicos, ii) decomiso de drogas, iii) otras labores como destrucción de pozas de maceración y laboratorios y desarticulación de organizaciones del TID y narcoterroristas, y iv) comercialización lícita de hoja de coca.

A diferencia de la erradicación, la interdicción no tiene un plan anual que defina los objetivos y oriente el accionar de las instituciones responsables. Probablemente la falta de una asignación directa y adecuada de recursos haya limitado el establecimiento de planes anuales. Las acciones de interdicción también deben plantearse con una visión de mediano plazo. La lucha contra el narcotráfico debe establecer hitos de avance que comprometa a las instituciones públicas responsables. Por ello, se plantea la necesidad de establecer un Plan Multianual de Interdicción, compuesto por Planes Anuales que determinen en forma clara y precisa las metas y objetivos en cada una de las cuatro líneas de acción mencionadas en el párrafo anterior. El diseño estratégico de estos planes, además, debe partir por establecer una línea de base e identificar un diagnóstico de la situación actual de las instituciones responsables, así como de las necesidades de re-

⁷⁶ GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA. *Serie Amenazas a la Seguridad: El Narcotráfico. Documento 10: Estudio Comparativo de la Lucha Antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína*. Lima: IDEI-PUCP, 2010, p.16.

cursos humanos, materiales y económicos para asumir el compromiso de lograr las metas propuestas.

Una adecuada labor de interdicción debe contribuir de manera efectiva a una intervención integral que supone la estrategia nacional. En particular, la reducción del desvío de los insumos químicos y de su ingreso a los valles de producción cocalera afecta directamente a la producción de drogas y a la demanda de los cultivos ilegales de coca. Sin insumos químicos, los precios de la coca que va a al narcotráfico caen y se desincentiva su demanda.

Con relación a la comercialización lícita de la hoja de coca, esta es una actividad importante en la clara definición de qué producción cocalera es lícita y cuál no. De acuerdo a la legislación peruana, la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), tiene el monopolio de la comercialización de coca en el Perú. Así, es ilegal que se comercialice cualquier volumen de coca fuera de ENACO. Sin embargo, como ya ha sido señalado, ENACO solo comercializa (compra y vende) alrededor de 2,800TM anuales y se estima en 9,000TM (estimación al 2004) el consumo lícito. Por lo tanto, es clave que ENACO logre comercializar el 100% de lo que se considera lícito y de esta manera definir claramente la producción lícita de la ilícita.

El diseño de un Plan Multianual y sus respectivos Planes Anuales debe constituirse en la hoja de ruta de las instancias responsables de su ejecución, entre otras:

1. Dirección Antidrogas – DIRANDRO – Policía Nacional del Perú
2. Ministerio Público
3. Ministerio de la Producción
4. SUNAT
5. Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú – DICAPI, Marina de Guerra del Perú
6. DEVIDA
7. Otras instituciones de soporte como las Fuerzas Armadas
8. FONAFE/ENACO Empresa Nacional de la Coca
9. Ministerio de Energía y Minas y OSINERGMIN

Metas:

5.4.1 Decomiso de insumos químicos

- a) Incrementar la incautación de insumos químicos al 7 % del volumen desviado al año 2012.
- b) Incrementar la incautación de insumos químicos al 15% del volumen desviado al año 2013.
- c) Incrementar la incautación de insumos químicos al 22% del volumen desviado al año 2014.
- d) Incrementar la incautación de insumos químicos al 29% del volumen desviado al año 2015.

- e) Incrementar la incautación de insumos químicos al 33% del volumen desviado al año 2016.

5.4.2 Decomiso de drogas

- a) Incrementar el decomiso de drogas al 10% del volumen potencial de producción de cocaína al año 2012.
- b) Incrementar el decomiso de drogas al 20% del volumen potencial de producción de cocaína al año 2013.
- c) Incrementar el decomiso de drogas al 30% del volumen potencial de producción de cocaína al año 2014.
- d) Incrementar el decomiso de drogas al 40% del volumen potencial de producción de cocaína al año 2015.
- e) Incrementar el decomiso de drogas al 50% del volumen potencial de producción de cocaína al año 2016.

5.4.3 Lavado de Activos

- a) Al 2016, incrementar en 40% el número de investigaciones policiales y fiscales sobre lavado de activos en relación al número de investigaciones actualmente existente. Esto con el propósito de elevar la presión sobre los agentes fiscalizados.
- b) Al 2016, incrementar en 40% los resultados exitosos a nivel judicial de las denuncias fiscales. Lo que implica fortalecer los informes y dictámenes, tanto en materia probatoria como en las pericias contables y técnicas.
- c) Asegurar un mantenimiento y administración eficiente de todos los bienes incautados por lavado de activos, de forma tal de evitar su deterioro o devaluación.

5.4.4 Otras labores de interdicción

- a) En el 2012 incrementar la destrucción del número de pozas de maceración y laboratorios en 15% comparado con el año anterior.
- b) En el 2013 incrementar la destrucción del número de pozas de maceración y laboratorios en 15% comparado con el año anterior.
- c) En el 2014 incrementar la destrucción del número de pozas de maceración y laboratorios en 15% comparado con el año anterior.
- d) En el 2015 incrementar la destrucción del número de pozas de maceración y laboratorios en 15% comparado con el año anterior.
- e) En el 2016 incrementar la destrucción del número de pozas de maceración y laboratorios en 15% comparado con el año anterior.

Acciones:

Aspectos institucionales

Las acciones de interdicción van a requerir el diseño de un mando institucional articulado que coordine los esfuerzos de todas las instancias del Estado que tienen alguna responsabilidad en el logro de las metas planteadas.

La DIRANDRO y sus dependencias a nivel nacional tienen que ser redimensionadas de acuerdo al tamaño del enemigo que hay que enfrentar que es el narcotráfico, siempre dispuesto a invertir millonarios recursos para facilitar su operatividad. Es el momento de fortalecer a la DIRANDRO para evitar que en el futuro –si la presencia del narcotráfico crece y se consolida en algunas regiones–, se recurra a las Fuerzas Armadas y se militarice la lucha contra las drogas.

La lucha contra el tráfico ilícito de drogas debe ser una Política de Estado, aunque como se ha mencionado en este documento se precisa del liderazgo del propio Presidente de la República, debe convocarse la participación tripartita del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Sistema Judicial.

En el control del desvío de los insumos químicos, se requiere reforzar la labor institucional del Ministerio de la Producción y de la SUNAT. Estas dos instituciones tienen a su cargo la implementación del Sistema de Información para el Control de los Insumos Químicos. Como se ha indicado a la fecha, después de más de seis años (2004) que el Congreso de la República dio la nueva Ley de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, no han sido capaces de implementar esta herramienta clave para controlar el desvío de insumos químicos. Debe implementarse una nueva plataforma informática que funcione online, a nivel nacional y en tiempo real y que permita el ingreso de todas las unidades operativas de la Dirección de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados de Lima y de sus similares en todas las regiones del país. Del mismo modo, se planteó que la SUNAT asuma la operatividad tecnológica de este sistema debido a la gran capacidad en informática que tiene esta institución. Por su parte, las unidades policiales también deben tener acceso a esta información para que les permita realizar las investigaciones operativas para un control efectivo del desvío de los insumos químicos. Por su parte el Ministerio de la Producción debe articular el esfuerzo de captación y procesamiento de la información de todas las Direcciones de Control de Insumos Químicos de las regiones del país, en especial de aquellas localidades en donde se produce la droga y son tránsito de los insumos químicos desviados.

También se requiere estudiar las necesidades de recursos humanos, económicos y materiales de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (DICAPI) de la Marina de Guerra del Perú, para lograr un trabajo más efectivo en el control del transporte y exportación de las drogas y de los insumos químicos a través de los puertos marítimos, lacustres y fluviales.

Acciones de Inteligencia

La labor de inteligencia es estratégica para poder hacer un seguimiento adecuado del narcotráfico en todos sus ámbitos: en la provisión de insumos químicos; en el acceso a recursos financieros y lavado de activos; en el transporte de drogas por las diversas vías (rutas de herradura, caminos rurales, carreteras, ríos, lagos, etc.); en los puntos de almacenamiento y acopio de drogas; en la exportación de la droga a través de los puertos, aeropuertos, uso de embarcaciones en la costa del Pacífico y en los ríos amazónicos; en el traspaso de las fronteras con los países vecinos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y

Ecuador); asimismo, en la desarticulación de organizaciones de narcotraficantes nacionales e internacionales y de la red de firmas nacionales, regionales y locales que conforman el crimen organizado y también en el enfrentamiento a los remanentes narcosenderistas. Por último en la conexión de las organizaciones de narcotraficantes con otras actividades ilícitas como el contrabando de bienes, el contrabando de combustibles, la tala ilegal, la minería informal, la trata de personas, entre otros. Además se debe articular esfuerzos con instituciones similares de los países vecinos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador) y México para intercambios de información sobre las redes internacionales del crimen organizado.

Toda esta labor de inteligencia, bajo el liderazgo de la DIRANDRO debe recurrir a las diversas instancias del Estado peruano que pueden aportar en un seguimiento de los movimientos del crimen organizado vinculado al narcotráfico: la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI) de la PNP, entre otros.

Elaboración del Plan Multianual a nivel nacional

Las cuatro líneas de acción para una interdicción y control de oferta más efectiva y lograr las metas propuestas en la ENLCD 2012-2016, van a requerir de planes multianuales que se implementen a nivel nacional. El enfoque Multianual permitirá una visión de mediano plazo de la intervención del Estado en las acciones de interdicción y de control de oferta. La cobertura nacional a su vez implicará una intervención en todos los ámbitos en donde está presente el problema del TID como la producción de drogas, el abastecimiento de insumos químicos, el transporte de la droga y los insumos químicos y las operaciones de lavado de activos.

Estos planes multianuales deben ser el instrumento principal que se convierta en la hoja de ruta para una intervención efectiva e inteligente de las acciones de interdicción y control de oferta. Debe definir la línea de base y las metas y objetivos anuales para los próximos cinco años. También identifica en forma clara los indicadores de éxito, las actividades que se deben llevar a cabo, las fuentes de medición para determinar los logros, así como las instituciones e instancias responsables. Del mismo modo, se determinarán los recursos económicos, humanos y materiales necesarios, los mismos que deberán estar expresados en los presupuestos nacionales, como un compromiso del Estado Peruano en la lucha contra el TID.

El establecimiento de línea de base permitirá una medición adecuada del progreso de la intervención de las acciones de interdicción. Alguna información ya está disponible como el nivel de desvío de insumos químicos en base a trabajos realizados. Con relación a las acciones para la destrucción de pozas de maceración y laboratorios, se deben realizar algunos estudios para estimar su número en los distintos ámbitos cocaleros. La microproducción de drogas ha significado no solo el incremento del número de pozas de maceración y laboratorios, sino la incorporación de un porcentaje –por determinar– de los campesinos cocaleros que antes solo se dedicaban a la producción de hoja de coca que era vendida a los procesadores de droga.

Así se tendría que plantear tres planes multianuales:

- a) Plan Multianual de Control de Insumos Químicos
- b) Plan Multianual de Decomiso de Drogas
- c) Plan Multianual de destrucción de pozas de maceración y laboratorios y desarticulación de organizaciones del TID.

Lavado de Activos

Finalmente, en relación a la lucha contra el lavado de activos, resulta fundamental desarrollar acciones a diferentes niveles. Concretamente, se plantea:⁷⁷

- a) Realizar un conjunto de modificaciones legislativas en el ámbito comercial, financiero y penal, destinadas a:
 - Dotar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la autonomía y las competencias necesarias (incluidas las normativas y aquellas relativas al levantamiento del secreto bancario) para liderar con eficacia la lucha contra el lavado de activos en el Perú, y exigir a todos los sectores involucrados y órganos supervisores el cumplimiento de las normas contra el lavado de activos;
 - Precisar con claridad los sujetos supervisores y los sujetos obligados ante el delito de lavado de activos, evitando las omisiones e imprecisiones actualmente existentes, como sucede por ejemplo con los bingos e hipódromos;
 - Superar las deficiencias existentes en diversos sectores para el conocimiento e identificación del cliente;
 - Mejorar la regulación sobre los requisitos que deben ser exigidos para los trabajadores de los sujetos obligados;
 - Establecer un modelo de manual interno para la prevención del lavado de activos, estableciendo requisitos mínimos a ser considerados en el mismo;
 - Estandarizar los alcances de las labores de supervisión a ser realizadas por los diferentes órganos de supervisión;
 - Ordenar toda la legislación dictada en materia de prevención y detección de este delito en un texto único ordenado, de forma tal de facilitar el conocimiento de la normatividad actualmente dispersa, por parte de los operadores de justicia;
 - Incluir a las personas jurídicas como sujetos activos de este delito, llenando el vacío legislativo actualmente existente;
 - Regular la situación de las casas de cambio y de los cambistas informales, con el propósito de evitar el lavado de activos a través de esta actividad;
 - Sancionar el cumplimiento tardío de la obligación de comunicar operaciones detectadas como sospechosas, a efectos de alentar a las autoridades a que cumplan con esta obligación de manera oportuna;

⁷⁷ Estas acciones propuestas han sido tomadas de: VILLAVICENCIO, Felipe. “Evaluación de la legislación penal peruana en materia de lavado de activos: Efectividad, grado de cumplimiento y recomendaciones”. En: IDEI. *El Lavado de Activos en el Perú*. Lima: IDEI, 2011, pp. 417-430; y ZAMBRANO, Verónica. “Evaluación de la legislación financiera, comercial y civil peruana en materia de lavado de activos: Efectividad, grado de cumplimiento y recomendaciones”. En: IDEI. *El Lavado de Activos en el Perú*. Lima: IDEI, 2011, pp. 245-264.

- Incorporar a los profesionales (abogados y contadores por ejemplo) y proveedores como sujetos de control, en tanto potencialmente pueden incurrir en este delito.
- b) Desarrollar programas de capacitación a las diferentes autoridades supervisoras a efectos de que conozcan sus obligaciones e interpreten de manera uniforme la legislación. Actualmente existen varios organismos supervisores designados como tales por ley que desconocen la función que deben cumplir y los sujetos obligados a los que deben supervisar.
- c) Resolver los distintos problemas que se generan en el ámbito de la investigación policial, para lo cual es necesario:
- Establecer una coordinación eficaz entre las diferentes unidades de la PNP encargadas de la investigación de este delito, a efectos de evitar superposiciones;
 - Elevar el número de personal calificado (peritos, contadores, etc.) para el análisis económico y financiero de las investigaciones;
 - Asumir la defensa legal del personal policial y especializado en caso de ser denunciados;
 - Establecer canales de comunicación con los fiscales y jueces en la elaboración de las pericias contables.
- d) Resolver los problemas que se presentan en el campo de la investigación del Ministerio Público. Para tal efecto es necesario:
- Dotar a las fiscalías de mayor poder para recabar información de entidades públicas y privadas para la investigación;
 - Asumir directamente la formulación de las hipótesis de investigación, sin derivar tal función a la PNP;
 - Realizar investigaciones conjuntas con la UIF/SBS/SUNAT y la CGR a efectos de compatibilizar criterios y compartir información;
 - Incrementar el número de técnicos y personal calificado para formular adecuadamente la teoría del caso;
 - Capacitar a los fiscales a nivel nacional en materia de técnica de investigación y litigio sobre lavado de activos;
 - Establecer plazos reales para la investigación preliminar.
- e) En el ámbito judicial, incrementar la cooperación con las autoridades extranjeras a efectos de obtener de ellas información oportuna y relevante.
- f) Modificar la ley de pérdida de dominio a efectos de eliminar las contradicciones y ambigüedades de la misma, así como capacitar a los operadores de justicia sobre sus características y aplicación.
- g) Agilizar las órdenes de entrega de bienes incautados a la OFECOD, así como las órdenes de cumplimiento de las incautaciones. De igual forma dotar de mayores recursos a esa institución para el mantenimiento adecuado de los bienes incautados.

Presupuesto:⁷⁸

Los siguientes cuadros presentan el detalle de los requerimientos presupuestales que demandan las metas y acciones planteadas para financiar el componente estratégico denominado *Interdicción*. Como se ha mencionado anteriormente, es preciso aclarar que estos montos son referenciales y no son exhaustivos ni cubren todas las necesidades presupuestales, pero es una primera aproximación para comprender el orden de magnitudes requeridas.

En la primera columna se ha incluido el detalle del Presupuesto Ejecutado en el 2010, es decir, el nivel de gasto e inversión pública efectivamente realizada el 2010. Las necesidades a partir del 2012 al 2016, si se quiere lograr las metas propuestas requerirán un compromiso efectivo y esfuerzo sustancial del GdP en las acciones de Interdicción, planteadas en la ENLCD 2012-2016.

En este sentido, los siguientes cuadros presentan las necesidades presupuestales por las principales temáticas planteadas, por instituciones y por categoría de gasto. Estas acciones se centran principalmente en las áreas de reducción de decomiso de insumos químicos, decomiso de drogas, lavado de activos y otras labores de interdicción. Asimismo requieren la participación de diversas instituciones públicas, siendo el Ministerio del Interior la principal y más importante en cuanto a asignación presupuestal, seguido de la SUNAT (sistema informático de control de insumos químicos), Ministerio de Defensa (apoyo en seguridad) y la UIF Perú. Una primera aproximación indica que los actuales (2010) niveles de asignación presupuestal solo cubren alrededor del 56% de las necesidades propuestas en el 2012, las mayores necesidades se refieren al control de los insumos químicos.

Cuadro N° 10
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Interdicción/ Por Temáticas
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Interdicción	117.158	207.698	182.096	160.379	163.153	166.135
Decomiso de insumos quimicos	15.943	86.990	58.971	34.703	34.736	34.771
Decomiso de drogas	41.715	54.279	55.373	56.562	57.856	59.264
Lavado de Activos	22.998	27.281	27.938	28.634	29.372	30.155
Otras labores de interdicción	36.502	39.148	39.814	40.480	41.189	41.945

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

⁷⁸ Esta parte ha sido elaborada con la colaboración de la investigadora María del Carmen Navarro de Acosta.

Cuadro N° 11
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Interdicción/ Por Instituciones
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Interdicción	117.158	207.698	182.096	160.379	163.153	166.135
DEVIDA - PCM	803	1.478	1.560	1.604	1.651	1.700
Ministerio de Defensa	14.788	14.787	15.134	15.498	15.880	16.281
Ministerio de la Producción	300	654	2.032	2.063	2.096	2.131
Ministerio del Interior - Procuraduría	594	1.981	2.155	2.344	2.549	2.773
Ministerio del Interior -DIRANDRO	93.859	151.423	122.517	123.706	125.000	126.408
Ministerio público	54	2.700	2.937	3.195	3.475	3.781
SUNAT	-	25.018	25.621	1.322	1.322	1.322
Unidad de inteligencia financiera	6.760	9.657	10.140	10.647	11.180	11.739

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

Cuadro N° 12
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Interdicción/ Por Categoría de Gasto
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Interdicción	117.158	207.698	182.096	160.380	163.154	166.135
Inversión en recurso humano	64.751	69.496	73.280	74.290	75.444	76.663
Asistencia técnica	-	162	162	162	162	162
Planilla	64.751	69.334	73.118	74.128	75.282	76.501
Gasto operativo	50.097	66.674	67.287	68.779	70.400	72.162
Bienes	15.643	28.099	29.193	30.382	31.676	33.084
Servicios	34.454	38.575	38.094	38.397	38.724	39.077
Inversión en capital	2.311	71.528	41.528	17.311	17.311	17.311
Equipamiento	2.311	11.311	5.311	5.311	5.311	5.311
Infraestructura	-	36.000	12.000	12.000	12.000	12.000
Sistemas informáticos	-	24.218	24.218	-	-	-

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

6. DESARROLLO ALTERNATIVO

6.1. Análisis situacional

La ENLCD 2007-2011, que fue actualizada en Abril de 2010,⁷⁹ respecto al desarrollo alternativo integral y sostenible, tiene como objetivo estratégico, mejorar las condiciones económicas, sociales, políticas y ambientales que favorezcan el desarrollo de economías lícitas en las zonas de influencia de cultivos ilícitos de coca.

También se plantearon cuatro objetivos específicos:

- i. Impulsar propuestas productivas y de infraestructura económica que sean sostenibles y participativas orientadas a la prevención y abandono del cultivo de coca para uso ilícito.
- ii. Impulsar el desarrollo del capital social y humano fortaleciendo las organizaciones sociales y mejorando la infraestructura y los servicios sociales básicos.
- iii. Consolidar y expandir la presencia y accionar de los organismos del Estado en las zonas con cultivos ilícitos, articulando a las organizaciones sociales y de base.
- iv. Prevenir y recuperar significativamente la degradación del ecosistema como consecuencia del cultivo de coca.⁸⁰

Se planteó como indicador de impacto la “independencia de la economía de la coca de las familias del ámbito rural en las zonas de desarrollo alternativo integral y sostenible”.

Con relación a los indicadores de resultados, la ENLCD definió los siguientes:

- i. Ingreso Familiar Mensual en los distritos que conforman las zonas de intervención.
- ii. Índice de asociatividad en actividades productivas.
- iii. Índice de gobernabilidad de la gestión de los Gobiernos Locales en los ámbitos del desarrollo alternativo integral y sostenible.
- iv. Índice de Gestión Ambiental de los Gobiernos Locales en los ámbitos del desarrollo alternativo integral y sostenible.⁸¹

Un primer comentario que debe ser formulado, es que esta definición de indicadores es muy general y no plantea el detalle requerido para hacer la medición respectiva; tampoco define el o los medios de verificación que van a permitir la evaluación de los resultados.

⁷⁹ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima, diciembre de 2009, p.44

⁸⁰ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima, diciembre de 2009, p 49 y 50

⁸¹ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima, diciembre de 2009, p 50

El resultado esperado de la ENLCD se definió como “aumentar la cobertura de beneficiarios del desarrollo alternativo integral y sostenible en las zonas de intervención”.⁸²

Sin embargo, esta definición de resultado no contiene metas precisas, tampoco guarda relación con los indicadores mencionados y deja de lado la meta general que se planteó en la primera versión de la ENLCD 2007-2011, que fue “aumentar en 40% la cobertura de beneficiarios del Desarrollo Alternativo en las zonas de intervención”.⁸³ Además, no se plantean resultados por regiones que sería lo ideal para poder medir la actuación de sus autoridades políticas e instituciones públicas.

Y es que la forma como se implementan las acciones para los programas de desarrollo alternativo involucra a un conjunto de instituciones públicas del gobierno central, regional y local. Pero sobre todo requiere de una articulación y coordinación para lograr una real complementación de todos los esfuerzos y obtener mejores resultados. En ese sentido, todas estas instituciones deben asumir su propia responsabilidad en un esfuerzo integrado.

De otro lado, existen un conjunto de indicadores que permiten hacer una evaluación objetiva de los resultados de los programas de desarrollo alternativo. Pero la principal fuente de información proviene del Programa de Desarrollo Alternativo de USAID (PDA-USAID), ya que cuenta con una unidad de monitoreo especializado que funciona en DEVIDA y que permite registrar de forma detallada todas las actividades realizadas y todos los años efectúa un informe de impacto.

Como se ha indicado el único resultado esperado que estableció la ENLCD 2007-2011 (actualizada en el 2010) fue la de aumentar la cobertura de beneficiarios del desarrollo alternativo. De acuerdo al siguiente cuadro, esta meta sí se habría cumplido. El incremento de familias beneficiarias del PDA entre los años 2006 y 2010 fue de 62.3%, mayor inclusive a la meta que originalmente (2007) planteó la ENLCD 2007-2011 de 40%.

⁸² DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima, diciembre de 2009, p 51

⁸³ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011*. Lima, enero de 2007, p.28

Cuadro N° 13
Programa de Desarrollo Alternativo USAID/DEVIDA
Período 2003-2010 / Todos los cultivos
(Familias Beneficiarias)

Región	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totales
	Fam.	Fam.	Fam.	Fam.	Fam.	Fam.	Fam.	Fam.	Fam.
Ayacucho	3,429	1,520	0	0	0	0	0	0	4,949
Cusco	558	371	0	0	0	0	0	0	929
Huánuco	2,329	3,547	1,614	1,473	494	213	1,565	1,533	12,768
Junín	707	44	0	0	0	0	0	0	751
Loreto	0	0	0	0	228	207	86	120	641
San Martín	6,098	3,875	3,385	11,532	10,114	2,866	9,091	2,212	49,173
Ucayali	5,038	4,160	3,126	3,386	1,528	2,010	1,424	1,312	21,984
Totales	18,159	13,517	8,125	16,391	12,364	5,296	12,166	5,177	91,195
Total acumulado	18,159	31,676	39,801	56,192	68,556	73,852	86,018	91,195	

Fuente: Base datos del operador del PDA-USAID (Chemonics)/Monitoreo-DEVIDA.

El cuadro anterior también muestra que, entre los años 2007 y 2010, el mayor esfuerzo del PDA-USAID se concentró en las regiones de San Martín (71%), Ucayali (18%) y Huánuco (11%). Otras regiones con fuerte producción de coca ilícita (como Ayacucho, Cusco y Puno), no tuvieron PDA-USAID, aunque a través de los Planes de Impacto Rápido de financiamiento directo del presupuesto nacional, tuvieron el financiamiento de algunas actividades y proyectos productivos aislados que no sería conveniente asignarles características de programas de desarrollo alternativos.

También se pueden medir los resultados por el número de hectáreas que ha apoyado el PDA-USAID en todos los cultivos (cacao, café, palma y otros). El incremento ha sido de 60% entre los años 2006 y 2010, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 14
Programa de Desarrollo Alternativo USAID/DEVIDA
Período 2003-2010 / Todos los cultivos
(Hectáreas)

Región	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totales
	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.
Ayacucho	3,152	1,222	0	0	0	0	0	0	4,374
Cusco	542	311	0	0	0	0	0	0	853
Huánuco	894	2,703	1,165	1,144	337	187	1,007	1,100	8,537
Junín	998	44	0	0	0	0	0	0	1,042
Loreto	0	0	0	0	63	163	68	118	412
San Martín	4,205	1,668	3,476	8,412	9,340	2,561	7,865	2,112	39,639
Ucayali	6,220	4,526	4,394	4,948	1,837	1,028	1,119	1,130	25,202
Totales	16,011	10,474	9,035	14,504	11,577	3,939	10,059	4,460	80,059
Total acumulado	16,011	26,485	35,520	50,024	61,601	65,540	75,599	80,059	

Fuente: Base datos del operador del PDA-USAID (Chemonics)/Monitoreo-DEVIDA.

El principal cultivo que se ha promovido en los programas de desarrollo alternativo ha sido el cacao, lo que ha requerido el diseño de acciones multianuales para darle sostenibilidad a la intervención hasta el momento en que ingresan estos cultivos a su mayor producción. Por su parte, en el cuadro 15 se da cuenta del número de hectáreas y familias beneficiarias que han sido apoyadas por el PDA-USAID para el cultivo de este producto, entre los años 2003 y 2010. Del mismo modo, el PDA-USAID también ha promovido el cultivo del café; así, en el cuadro 16 se presentan las estadísticas correspondientes para el período 2003 al 2010.

Cuadro N° 15
Programa de Desarrollo Alternativo USAID/DEVIDA Período 2003-2010 / Cacao
(Hectáreas y Familias Beneficiarias)

Región	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		Totales	
	Cacao		Cacao		Cacao		Cacao		Cacao		Cacao		Cacao		Cacao		Totales	
	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.
Ayacucho	1.742	1.839	627	843	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.369	2.682
Cusco	542	558	270	330	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	812	888
Huánuco	100	976	1.105	1.998	245	245	574	958	162	163	114	132	878	1.399	956	1.368	4.134	7.239
Junín	998	707	44	44	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.042	751
Loreto	0	0	0	0	0	0	0	0	41	74	29	32	26	26	1	1	97	133
San Martín	3.098	4.991	1.464	3.678	2.353	2.353	6.180	8.437	6.811	6.859	1.932	2.206	7.415	8.624	1.423	1.589	30.676	38.737
Ucayali	1.641	1.888	521	1.159	856	714	1.206	900	833	757	723	857	1.025	1.307	991	1.148	7.796	8.730
Totales	8.121	10.959	4.031	8.052	3.454	3.312	7.960	10.295	7.847	7.853	2.798	3.227	9.344	11.356	3.371	4.106	46.926	59.160

Fuente: Base datos del operador del PDA-USAID (Chemomics)/Monitoreo-DEVIDA.

Cuadro N° 16
Programa de Desarrollo Alternativo USAID/DEVIDA. Período 2003-2010 / Café
(Hectáreas y Familias Beneficiarias)

Región	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		Totales	
	Cacao		Cacao		Cacao		Cacao		Cacao		Cacao		Cacao		Cacao		Totales	
	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.	Has	Fam.
Ayacucho	1.160	1.311	595	677	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.755	1.988
Cusco	0	0	16	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	16
Huánuco	279	630	481	598	181	181	46	90	64	63	73	80	129	167	144	166	1.397	1.975
Junín	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Loreto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
San Martín	0	0	204	197	0	0	1.190	1.249	1.814	1.605	471	473	262	260	414	373	4.355	4.157
Ucayali	0	0	160	180	434	433	27	27	46	47	85	115	57	83	139	164	948	1.049
Totales	1.439	1.941	1.456	1.668	615	614	1.263	1.366	1.924	1.715	629	668	448	510	697	703	8.471	9.185

Fuente: Base datos del operador del PDA-USAID (Chemomics)/Monitoreo-DEVIDA.

Otro de los componentes de los programas de desarrollo alternativo se refiere a las inversiones realizadas en infraestructura económica y social básica, que contribuyen a mejorar el entorno de las comunidades que participan del PDA. Así, en el siguiente cuadro se presenta el listado de proyectos de infraestructura básica que han sido implementados por el PDA-USAID, entre los años 2003 y 2010:

Cuadro N° 17
Programa de Desarrollo Alternativo USAID/DEVIDA
Período 2003-2010 / Infraestructura
(Infraestructuras diversas)

Tipo proyecto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Áreas deportivas / Recreativas	9	1	7	1				
Aulas /colegios	10	73	29	43	39	6	3	1
Caminos vecinales	13	14	36	11	13	1	7	
Defensas ribereñas		2						
Escalinatas			4					
Infraestructura comunal	3	2	3	7	4		1	
Infraestructura productiva		7		4	7			
Obras de arte				4	5			
Puentes	5	12	16	3	3	3	2	1
Puestos de salud		8	6	1				
Sistemas de agua potable	13	25	40	11	15	4	6	
Sistemas de acantilados	1	1	4					
Canal de regadío		2						
Locales de uso múltiple	19	55	42	22	14			
Sistemas de electrificación		9	6	6	13		5	1
Totales	73	211	193	113	113	14	24	3

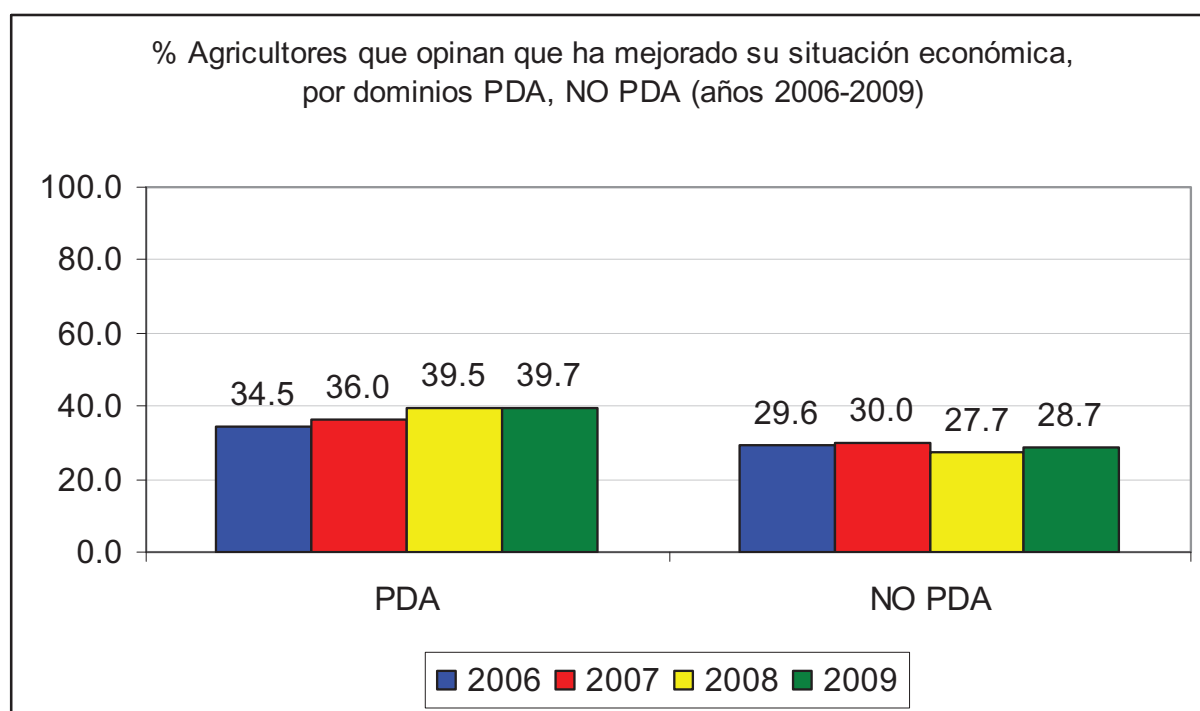
Fuente: Base datos del operador del PDA-USAID (Chemonics)/Monitoreo-DEVIDA.

Otra forma de medir los resultados de la intervención de los programas de desarrollo alternativo es a través de encuestas a agricultores pertenecientes a comunidades que han participado en los PDA y a otros agricultores de comunidades que no han participado en los PDA (NO PDA). De esta manera se puede comparar los resultados de las encuestas y determinar el impacto de las intervenciones desplegadas por los PDA.

Como se ha indicado, todos los años en que se ha implementado el PDA-USAID, se han realizado los estudios de impacto y encuestas que sustentan la información presentada en el siguiente gráfico:

Se puede apreciar que los agricultores que han participado en el PDA-USAID opinan que ha mejorado su situación económica de 34.5% en el 2006 a 39.7% en el 2009. Comparado con aquellos agricultores que no han participado en el PDA-USAID, donde lamentablemente hay una reducción de 29.6% en el 2006 a 28.7% en el 2010.

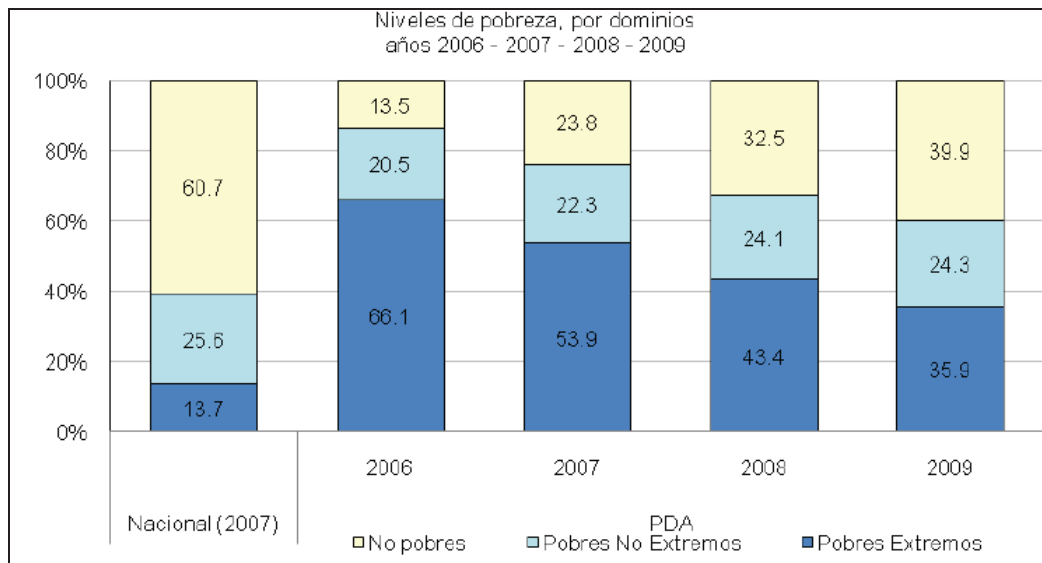
Gráfico N° 20
Programa de Desarrollo Alternativo USAID/DEVIDA
Opinión de agricultores sobre su situación económica



Fuente: Informe Encuesta Impacto PDA 2009, GDA – Oficina de Monitoreo – DEVIDA.

Si se analiza la situación de pobreza, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, en los años 2006, 2007, 2008 y 2009 los niveles de pobreza disminuyeron, sin embargo el porcentaje de familias pobres en el ámbito de intervención del programa es aún mayor al porcentaje nacional.

Gráfico N° 21
Programa de Desarrollo Alternativo USAID/DEVIDA
Niveles de pobreza Período 2006-2009



Fuente: Informe Encuesta Impacto PDA 2009, GDA – Oficina de Monitoreo – DEVIDA.

6.2. Diagnóstico

En el período 2002-2007 el Programa Desarrollo Alternativo tuvo un enfoque de “reducción sostenible de los cultivos de coca por la vía del desarrollo integral y la concertación”, tanto con las comunidades para reducir voluntariamente los cultivos de hoja de coca, como con los gobiernos locales y regionales, para reconocer que el narcotráfico era un obstáculo para lograr el desarrollo regional.

Para el logro del objetivo planteado se debía cumplir cuatro condiciones tal como aparecen en el esquema del siguiente:

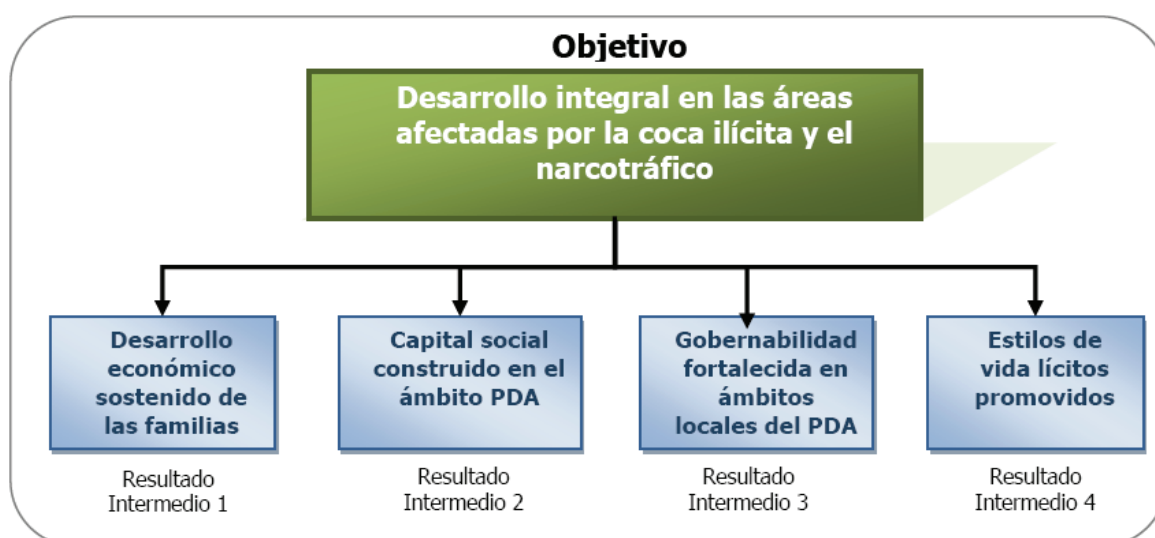
Gráfico N° 22
Condiciones para la reducción de los cultivos ilegales de coca



Fuente: Informe Encuesta Impacto PDA 2007, GDA – Oficina de Monitoreo – DEVIDA.

Los avances positivos logrados en la lucha contra las drogas en la etapa 2002-2007, permitió replantear un nuevo marco de resultados del Programa de Desarrollo Alternativo en su etapa 2008 – 2011, orientado básicamente a la consolidación de estos logros en comunidades que participaron en la erradicación voluntaria e involucramiento de nuevas comunidades que desearan participar bajo el nuevo enfoque de intervención del programa. Asimismo, se implementaron las intervenciones del PDA post-erradicación.

Gráfico N° 23
Efectos de los PDA



Fuente: Informe Encuesta Impacto PDA 2009, GDA – Oficina de Monitoreo – DEVIDA

También se establecieron cuatro condiciones tal como aparece en el esquema anterior y la búsqueda de cuatro resultados intermedios:

Resultado 1: Desarrollo económico sostenido de las familias PDA. A través de este resultado se busca incrementar los ingresos lícitos de las familias, desarrollando actividades agrícolas y actividades económicas viables que alienten el cambio de comportamiento hacia estilos de vida lícitos.

Para alcanzar este resultado se toma en consideración la viabilidad económica de la agricultura, la eficacia de las organizaciones de productores locales, el aumento de la inversión privada, el acceso al crédito y a los servicios financieros, el manejo adecuado de los recursos naturales, las alianzas público/privadas para inversión y la infraestructura económica y de servicios públicos.

Resultado 2: Capital social construido en las áreas meta. Con este resultado se busca incrementar el capital social, el que es considerado como un factor fundamental para lograr la sostenibilidad de los cambios de comportamiento hacia estilos de vida lícitos. El capital social implica un nivel creciente de confianza entre las familias de la comunidad, un liderazgo consolidado, mayor confianza hacia el Estado y una visión común del desarrollo local.

Los factores que influyen en este resultado incluyen: identidad comunal fortalecida, organizaciones de base en la comunidad consolidadas, liderazgo comunal fortalecido, establecimiento de vínculos entre la comunidad y el Estado, y la promoción de los roles de las mujeres dentro de las familias y las comunidades.

Resultado 3: Gobernabilidad fortalecida en las áreas meta. Para el logro de este resultado se busca la participación de los gobiernos locales y regionales para promover la participación ciudadana, se asegura la inversión pública, se facilita la inversión privada y el desarrollo económico y se promueve formas de vida lícita.

La gobernabilidad fortalecida implica el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, la incorporación de los gobiernos regionales como aliados claves del PDA, reforzamiento de la capacidad institucional de DEVIDA y de otras entidades nacionales gubernamentales y no gubernamentales relevantes.

Resultado 4: Estilos de vida lícitos promovidos en áreas meta. Alcanzar este resultado implica realizar acciones de sensibilización a las familias participantes y al público en general, para lograr que un mayor número de pobladores favorezca los estilos de vida lícitos y rechace los cultivos ilícitos y el narcotráfico.

Los factores que influyen en este resultado incluyen: Desarrollo de estrategias comunales de cambio de comportamiento para los líderes y los miembros de la comunidad, estrategias y acciones de comunicación puestas a disposición de los gobiernos locales y regionales y aliados clave, acciones apropiadas de comunicación a nivel regional y nacional, y consolidación de una masa crítica de actores públicos y de la sociedad civil adecuadamente informados y con voluntad de acción en temas de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Ámbitos de aplicación de los PDA

Como se ha visto, el concepto de desarrollo alternativo implica una intervención muy bien estructurada, de largo plazo y complementada con otras acciones en la LCD. En ese sentido, es importante distinguir aquellos ámbitos en los que efectivamente se ha venido aplicando en forma sostenida el desarrollo alternativo.

En los últimos años, el desarrollo alternativo se ha aplicado básicamente en el Alto Huallaga y con mayor énfasis en la región de San Martín y en forma parcial en Ucayali y Huánuco. En el resto de regiones (diez) con cultivos ilegales de hoja de coca no se han aplicado programas de desarrollo alternativo. Esta situación es una tremenda limitante para una efectiva ENLCD.

Sin embargo, es preciso indicar que a través del PIR se vienen impulsando algunas actividades y proyectos calificados como desarrollo alternativo, pero se tratan de iniciativas dispersas que si bien favorecen el desarrollo productivo local, no están directamente articuladas ni complementadas con otras intervenciones para una efectiva lucha contra las drogas.

Gestión de los PDA

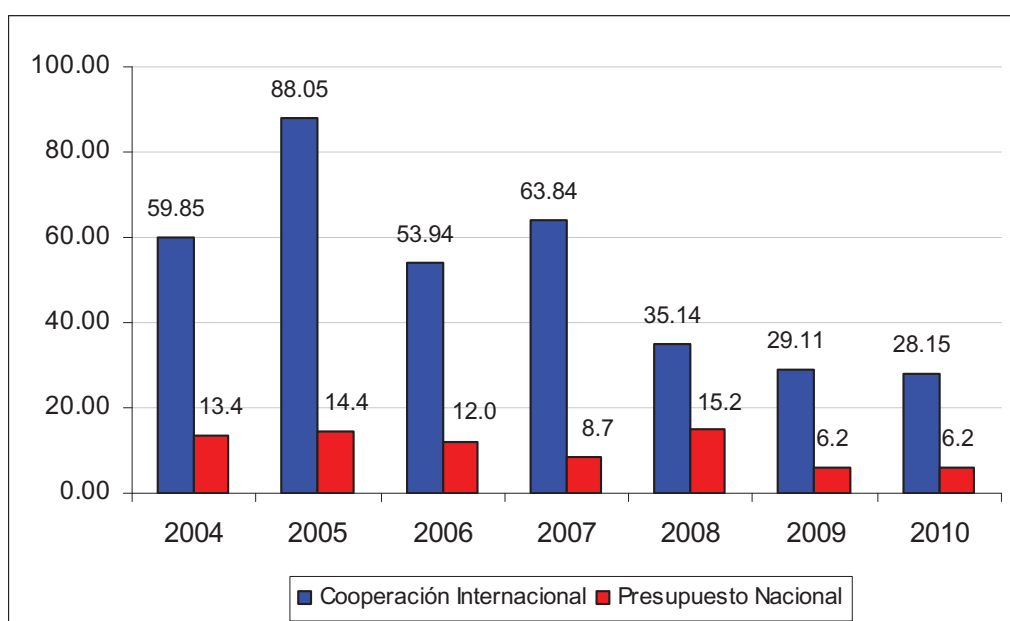
Como se ha indicado, los programas de desarrollo alternativo son operados directamente a través de la cooperación internacional, esto les ha permitido una mayor flexibilidad en el uso de los recursos y recurrir a especialistas para el diseño e implementación de los diversos componentes del programa. Más bien, la participación de DEVIDA ha estado centrada principalmente en el monitoreo de las actividades. Esta situación es importante tenerla en cuenta, ya que uno de los desafíos para el próximo lustro es poder transferir toda esta experiencia y metodología al Estado peruano y se espera que se pueda utilizar con eficiencia los recursos económicos.

Financiamiento de los PDA

Con relación al financiamiento de los programas de desarrollo alternativo el aporte de la cooperación internacional (principalmente la de USAID) ha sido y sigue siendo la principal fuente. El Estado peruano aún no ha priorizado el financiamiento de esta actividad.

Esta es una situación de suma preocupación, sobre todo porque los recursos de la cooperación internacional tienen una tendencia decreciente que no está suficientemente compensada por la asignación del Presupuesto Nacional, tal como se puede apreciar en el gráfico. Además los programas de desarrollo alternativo bien estructurados tienen un ámbito geográfico de aplicación muy limitado frente a los cada vez más extensos ámbitos de cultivos ilícitos de hoja de coca.

Gráfico N° 24
Cooperación Internacional y Presupuesto Nacional para el Desarrollo Alternativo
Período 2004-2010
(Millones de US\$)



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

6.3. Lecciones aprendidas

- a) La experiencia de la implementación de los programas de desarrollo alternativo que son o han sido promovidas por la cooperación internacional especialmente por USAID, UNODC y GTZ muestran resultados muy positivos. En ese sentido se debe aprovechar todo este esfuerzo institucional desplegado: la metodología que se ha aplicado; el planeamiento estratégico de las intervenciones; la definición de los componentes, actividades, indicadores y resultados; la implementación efectiva de las acciones; y, la evaluación y monitoreo de toda la intervención.

Esta valiosa y comprobada experiencia debe ser replicada a través de DEVIDA que ha sido la contraparte y receptora de todo el trabajo desarrollado. Hay que sistematizar estas intervenciones para trasladar las capacidades en las propias instituciones del GdP como DEVIDA, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Medio Ambiente y gobiernos regionales y locales.

- b) Las intervenciones de los programas de desarrollo alternativo tienen que ser programadas y financiadas con una perspectiva de mediano plazo. Los objetivos que plantean estos programas en los aspectos productivos, organizacionales, institucionales y sociales son de largo alcance y los beneficiarios deben tener la confianza que hay un apoyo sostenido. Si no se tiene la posibilidad de tener un financiamiento multianual asegurado es mejor no comprometerse para evitar el rechazo de los beneficiarios.
- c) Las intervenciones en el ámbito productivo (el tipo de cultivos, las actividades de asistencia técnica y capacitación) deben ser definidas en forma participativa con las comunidades y no impuestas por los promotores. La orientación al mercado (nacional y extranjero) debe prevalecer en todo este proceso, asegurándose que la producción tenga un destino que permita una rentabilidad real a los productores.
- d) Las organizaciones sociales (comunidades) y productivas (asociaciones y cooperativas) han sido las contrapartes que han permitido y facilitado la incorporación de las familias productoras. No solo para la toma de decisiones, desde la renuncia a los cultivos ilícitos, sino también para la propia implementación de las actividades de intervención como la asistencia técnica, capacitación, procesamiento y comercialización.
- e) Si bien el apoyo de las autoridades políticas favorece y facilita la implementación de los programas de desarrollo alternativo, no siempre existe el respaldo requerido, más aún cuando existen los condicionamientos respecto a la eliminación o reducción de cultivos ilícitos de coca. Una vez que los programas tienen la acogida de las comunidades y se experimentan los cambios esperados, se facilita el apoyo de las autoridades públicas.
- f) La aplicación de los programas de desarrollo alternativo se realiza en ámbitos donde hay o ha habido cultivos ilícitos de hoja de coca. Por lo tanto, uno de los indicadores principales que se debe considerar es la reducción o eliminación de cultivos

ilícitos; de alguna manera, ese es el fin primordial de estos programas, la LCD. Visto de otra manera si como resultado de la implementación de los programas de desarrollo alternativo no se logra una reducción sustancial de los cultivos ilegales de coca en ese ámbito de intervención, se puede afirmar que no se ha cumplido con el resultado principal.

De allí la necesidad de complementar los PDA con otras intervenciones para una efectiva LCD: la interdicción de insumos químicos, el control de las operaciones de lavado de activos y la erradicación de cultivos ilegales. La experiencia en el Perú señala que la erradicación de cultivos ilegales, voluntaria o programada, forma parte de una intervención efectiva en la LCD.

Es más, la experiencia en el Perú (VRAE) también señala que la sola aplicación de programas de desarrollo alternativo no logra por sí sola la reducción de cultivos ilícitos.

- g) Existen diversos factores que influyen en la decisión de los productores y sus comunidades para aceptar participar en los programas de desarrollo alternativo, sobre todo si esta participación implica la renuncia a mantener cultivos ilícitos, como es el caso del PDA-USAID.⁸⁴
- Hay una racionalidad económica, que tiene que ver con la rentabilidad que le da la producción de cultivos ilícitos frente a los cultivos lícitos. Esta misma racionalidad también toma en cuenta el período que toma la cosecha de los cultivos lícitos (caso de café y cacao es mínimo de tres años). De allí la importancia de aplicar otras acciones para la LCD como el control de los insumos químicos que podría reducir la demanda de coca ilícita y afectar su precio de compra y por lo tanto su rentabilidad. Asimismo, la erradicación sostenida de cultivos ilegales también afecta la expectativa económica del cultivo.
 - Hay una racionalidad sociológica, que tiene que ver con la situación de inseguridad en que están expuestas permanentemente las comunidades con cultivos ilícitos y el riesgo que significa para sus familias al estar en contacto con el narcotráfico. Del mismo modo, la falta de acceso a servicios básicos por parte del Estado como salud, educación, seguridad y justicia. Por ello el enfoque de desarrollo alternativo tiene también que incorporar estos elementos en una propuesta integral que signifique un cambio de vida favorable para estas comunidades, como inversión en infraestructura básica de educación, saneamiento, postas de salud, caminos rurales, puentes, electrificación, comisarías, juzgados de paz, entre otros.

6.4. Metas, acciones y presupuesto

El programa de desarrollo alternativo debe ser el centro de la política antidroga. El principal problema es que el Perú es un productor de drogas porque la materia prima principal, la hoja de coca, se produce en el país. Como se ha indicado, existen trece (13) regiones productoras de hoja de coca que van al narcotráfico con alrededor de

⁸⁴ Otras cooperaciones no lo indican como requisito.

55,000 hectáreas (de cultivos ilícitos) y que involucran alrededor de 60,000 familias de cocaleros.

Además, como se ha identificado en diversas publicaciones, la mayor parte de cocaleros están en situación de pobreza, sea por ingresos o por carencias en necesidades básicas insatisfechas.

En ese sentido, se debe comprender que el éxito de la lucha contra el TID en el Perú está estrechamente ligado con la incorporación de los productores cocaleros a las actividades económicas lícitas y sostenibles, que les permita salir de su situación de pobreza. A su vez esto debe estar representado en una sustantiva reducción de la presencia de cultivos ilegales de coca.

Aunque se menciona en varias partes de este documento, es importante resaltar nuevamente que el desarrollo alternativo es el centro de la política antidrogas, pero que es necesario la acción integral de otros componentes de la política de lucha contra el TID: erradicación, interdicción de insumos químicos, destrucción de pozas de maceración y laboratorios, desarticulación del crimen organizado y el control del lavado de activos.

La experiencia en el Perú ha mostrado que si solo se implementan programas de desarrollo alternativo sin erradicación, como en el VRAE, no hay una reducción de cultivos ilegales. Del mismo modo, si solo se implementan programas de erradicación no permanentes sin desarrollo alternativo, como en Puno, La Libertad o Loreto, al cabo de unos años regresan los cultivos ilegales.

Lo que ahora se conoce como el Modelo San Martín, se basa en que se ha logrado implementar un programa de desarrollo alternativo que ha ido perfeccionándose en los últimos años, así como en la permanente presencia de la erradicación (es la única región en el Perú en que se ha erradicado en los últimos 15 años). Esto ha permitido una reducción de cultivos ilícitos de alrededor de 30,000has en el año 1992 a menos de 400has en el 2009, aunque en el 2010 se incrementaron los cultivos ilegales a 1,725has (la erradicación en el 2010 en San Martín cayó a 612has). Además, los indicadores sociales y económicos han mejorado sustancialmente en los últimos años. Sin duda, esta experiencia exitosa en la lucha contra el TID puede replicarse, con las adaptaciones necesarias a otras áreas productoras de cultivos ilícitos de coca y de drogas.

Los programas de desarrollo alternativo, aplicados en forma integral como se describe en este documento, ha sido aplicado solo en el Alto Huallaga y principalmente en San Martín, en menor medida en el norte de Huánuco (frontera con San Martín y Puerto Inca), en Ucayali y en Pasco (Oxapampa). Los recursos para financiar estas experiencias provienen principalmente de la cooperación internacional.

Enfrentar el problema del TID a nivel nacional requiere que se diseñe e implemente un Plan Multianual de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, que considere una intervención de mediano plazo en los próximos cinco años (2012-2016) de acuerdo a la nueva ENLCD. Asimismo en todo el ámbito nacional, para que el Estado peruano

asuma responsabilidad en todas las regiones donde existen cultivos ilegales de coca y producción de drogas.

Este esfuerzo requerirá de la participación de varias instituciones públicas, entre otras:

- a) DEVIDA
- b) Ministerio de Agricultura
- c) Ministerio del Ambiente
- d) Gobiernos Regionales
- e) Gobiernos Provinciales
- f) Gobiernos Locales

Metas:

- a) Reducir los niveles de pobreza, al 2016, a la mitad de los indicadores actuales, en aquellos ámbitos de intervención de los programas de desarrollo alternativo.
- b) Implementar programas de desarrollo alternativo integral y sostenible post erradicación que acompañen a las labores de erradicación de acuerdo al Plan Multianual de erradicación.
- c) Instalación, mantenimiento y mejora de 35,000 hectáreas de cultivos lícitos (cacao, café y otros) al 2012.
- d) Instalación, mantenimiento y mejora de 50,000 hectáreas de cultivos lícitos (cacao, café y otros) al 2013.
- e) Instalación, mantenimiento y mejora de 65,000 hectáreas de cultivos lícitos (cacao, café y otros) al 2014.
- f) Instalación, mantenimiento y mejora de 80,000 hectáreas de cultivos lícitos (cacao, café y otros) al 2015.
- g) Instalación, mantenimiento y mejora de 95,000 hectáreas de cultivos lícitos (cacao, café y otros) al 2016.
- h) Reforestación de 2,000 hectáreas degradadas por los cultivos ilegales de coca al 2012.
- i) Reforestación de 5,000 hectáreas degradadas por los cultivos ilegales de coca al 2013.
- j) Reforestación de 10,000 hectáreas degradadas por los cultivos ilegales de coca al 2014.
- k) Reforestación de 20,000 hectáreas degradadas por los cultivos ilegales de coca al 2015.
- l) Reforestación de 30,000 hectáreas degradadas por los cultivos ilegales de coca al 2016.

Acciones:

Aspectos institucionales

Los resultados auspiciosos del desarrollo alternativo implementado, principalmente en San Martín, se ha forjado sobre la base de un soporte institucional donde han participado el sector público, sector privado (comunidades de productores, cooperativas y asociaciones de productores) y la cooperación internacional. Pasar de una estrategia focalizada a una de nivel nacional requerirá fortalecer las capacidades de las instituciones intervinientes y la participación activa de otras como el Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Ambiente, que deben ir asumiendo mayor responsabilidad en el futuro.

Actualmente, DEVIDA es quien monitorea el PDA operado con el apoyo de la cooperación internacional. Para asegurar una integralidad de la intervención se deben incluir aspectos productivos, infraestructura básica de educación y salud, infraestructura física, seguridad y comunicación social. La operatividad integral del programa, es clave para el logro de las metas propuestas. De alguna manera la experiencia de DEVIDA con la implementación de los Planes de Impacto Rápido (del 2007 al 2011) han permitido conocer mejor las limitaciones institucionales, sobre todo de los gobiernos locales, en la ejecución de las actividades y proyectos de inversión pública. En la práctica el principal desafío es trasladar la experiencia de los operadores de la cooperación internacional en los programas de desarrollo alternativo (Gestión de los PDA) al Estado Peruano. DEVIDA podría ser el receptor de esta experiencia y tendría el reto de expandir esta experiencia a nivel nacional.

Gobiernos regionales, provinciales y municipales están más cerca de las zonas de producción cocalera y su respaldo significa el apoyo político a las acciones del desarrollo alternativo integral y sostenible. Además del importante respaldo político, estos gobiernos también contribuyen con sus recursos económicos a complementar las acciones para el desarrollo. La implementación de actividades y proyectos de inversión en los niveles locales contribuyen a crear las condiciones para mejorar la competitividad de los productores. El diagnóstico actual, como se ha mencionado, determina que hay una tremenda debilidad en los gobiernos locales para una efectiva identificación, programación y ejecución de actividades y proyectos de inversión pública.

El Ministerio de Agricultura, debe jugar un rol clave en el futuro. Los programas de desarrollo alternativo tienen un componente fuerte de apoyo productivo agrario. En los últimos años se ha promovido la producción y comercialización del cacao, café y en menor medida la palma. A través de la asistencia técnica, la capacitación y la entrega de semillas y plántones se ha desarrollado una actividad productiva sostenible. La propuesta para que el próximo quinquenio (2012-2016) se amplíen y expandan los programas de desarrollo alternativo a nivel nacional requerirá del apoyo de la infraestructura institucional y de recursos del Ministerio de Agricultura y de las Direcciones Regionales de Agricultura. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que también es necesario un proceso de modernización y fortalecimiento institucional del sector agrario.

Las líneas estratégicas del desarrollo alternativo también tienen un enfoque y componentes de sostenibilidad ambiental. Tanto en la promoción de productos agrícolas orgánicos así como la implementación de tecnologías productivas sostenibles que combinan la plantación de otros cultivos y árboles para sombra. Del mismo modo, los programas DAIS (Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible) impulsados por DEVIDA están considerando actividades de reforestación de áreas afectadas por la presencia de cultivos ilegales inclusive en zonas de amortiguamiento de Reservas Nacionales. En ese sentido, el Ministerio del Ambiente, también debe involucrarse en apoyar el DAIS.

Elaboración de Plan Multianual a nivel nacional

Como se ha indicado la implementación del desarrollo alternativo ha sido muy focalizado, debido principalmente a que los recursos han provenido principalmente de la cooperación internacional. La necesidad de llegar a las metas planteadas en este documento significa generar un plan multianual, dado el tipo de actividad productiva que debe alcanzar su sostenibilidad económica a mediano plazo. Del mismo modo, se requiere expandir el programa a otros ámbitos geográficos de cuencas cocaleras donde actualmente no se aplican los programas de desarrollo alternativo.

Partiendo de las metas mencionadas, se debe desagregar en detalle los indicadores para su cumplimiento y las fuentes de información objetiva para la verificación del cumplimiento. Asimismo, la determinación de todas las actividades que se van a llevar a cabo, así como la identificación de los responsables de su ejecución.

Este Plan Multianual debe recoger las necesidades económicas de las distintas instituciones públicas para asumir las responsabilidades identificadas y asegurar el logro de las metas esperadas. El financiamiento de los recursos debe provenir principalmente del Tesoro Público y se puede apalancar con los recursos de la cooperación internacional que ha venido apoyando estos proyectos, sobre todo la de Estados Unidos, Unión Europea, Alemania y Naciones Unidas.

Programas post erradicación

Se ha mencionado la importancia de acompañar los programas de desarrollo alternativo con programas de erradicación de los cultivos ilegales, solo así se puede asegurar una reducción sostenida de la producción de drogas. Los productores cocaleros se oponen a los cultivos de coca argumentando que es su único sustento económico. Las labores de erradicación no siempre han sido acompañadas por programas permanentes de desarrollo alternativo.

La intervención integral que se propone es este documento contiene acciones y planes nacionales de erradicación, interdicción y desarrollo alternativo. Estos programas deben estar articulados táctica y operativamente. El Estado Peruano debe dar un mensaje muy claro frente a los productores cocaleros en el sentido que se deben reducir los cultivos ilegales, pero también que estará presente ofreciendo los programas de desarrollo

alternativo post erradicación para que los productores cocaleros puedan contar el apoyo para sustentar actividades económicas lícitas.

Presupuesto:⁸⁵

Los siguientes cuadros presentan el detalle de los requerimientos presupuestales que demandan las metas y acciones planteadas para financiar el componente estratégico denominado *Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible*. Como se ha mencionado anteriormente, es preciso aclarar que estos montos son referenciales y no son exhaustivos ni cubren todas las necesidades presupuestales, pero es una primera aproximación para comprender el orden de magnitudes requeridas.

En la primera columna se ha incluido el detalle del Presupuesto Ejecutado en el 2010, es decir el nivel de gasto e inversión pública efectivamente realizada el 2010. Las necesidades a partir del 2012 al 2016, si se quiere lograr las metas propuestas requerirán de un compromiso efectivo y esfuerzo sustancial del GdP en las acciones de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, planteadas en la ENLCD 2012-2016. Estas proyecciones suponen que en el próximo quinquenio se mantendrá el apoyo de la cooperación internacional en los programas de desarrollo alternativo en los niveles actuales (2010).

Los siguientes cuadros presentan las necesidades presupuestales por las principales temáticas planteadas, por instituciones y por categoría de gasto. Estas acciones se centran principalmente en las áreas de programas productivos, reforestación y educación ambiental, inversión social e inversión en infraestructura física básica. Asimismo requieren la participación de diversas instituciones públicas, siendo los sectores productivos del Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales, las principales instituciones ejecutoras de estas actividades. Una primera aproximación indica que los actuales (2010) niveles de asignación presupuestal solo cubren alrededor del 8% de las necesidades propuestas en el 2012, las mayores necesidades se refieren a los programas productivos y es preciso reiterar que las metas también están referidas a la reducción de la pobreza.

⁸⁵ Esta parte ha sido elaborada con la colaboración de la investigadora María del Carmen Navarro de Acosta.

Cuadro N° 18
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible/ Por Temáticas
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Desarrollo Alternativo	19.810	247.107	314.469	388.724	480.169	574.430
Programas productivos	14.458	156.650	213.207	275.100	351.968	428.966
Reforestación y educación ambiental	5.352	29.011	30.743	32.280	33.894	35.588
Inversión social	-	21.476	26.550	32.877	40.771	50.622
Infraestructura física	-	39.970	43.969	48.467	53.536	59.254

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

Cuadro N° 19
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible/ Por Instituciones
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Desarrollo Alternativo	19.810	247.107	314.469	388.724	480.169	574.430
DEVIDA - PCM	19.810	50.686	54.261	56.973	59.821	62.813
Gobiernos regionales	-	46.531	48.858	51.301	53.866	56.559
Gobiernos locales	-	40.000	48.000	57.700	69.480	83.808
DEVIDA - PCM - Sectores productivos	-	109.890	163.350	222.750	297.000	371.250

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

Cuadro N° 20
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible/ Por Categoría de Gasto
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Desarrollo Alternativo	19.810	247.107	314.469	388.724	480.168	574.430
Inversión en recurso humano	-	31.185	44.550	57.915	71.280	84.645
Planilla	-	31.185	44.550	57.915	71.280	84.645
Gasto operativo	19.810	154.476	199.400	249.465	314.581	379.909
Bienes	5.352	85.654	114.571	149.257	198.894	248.637
Servicios	14.458	68.823	84.829	100.207	115.687	131.272
Inversión en capital	-	61.446	70.519	81.345	94.307	109.876
Equipamiento	-	21.476	26.550	32.877	40.771	50.622
Infraestructura	-	39.970	43.969	48.467	53.536	59.254

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI.

7. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

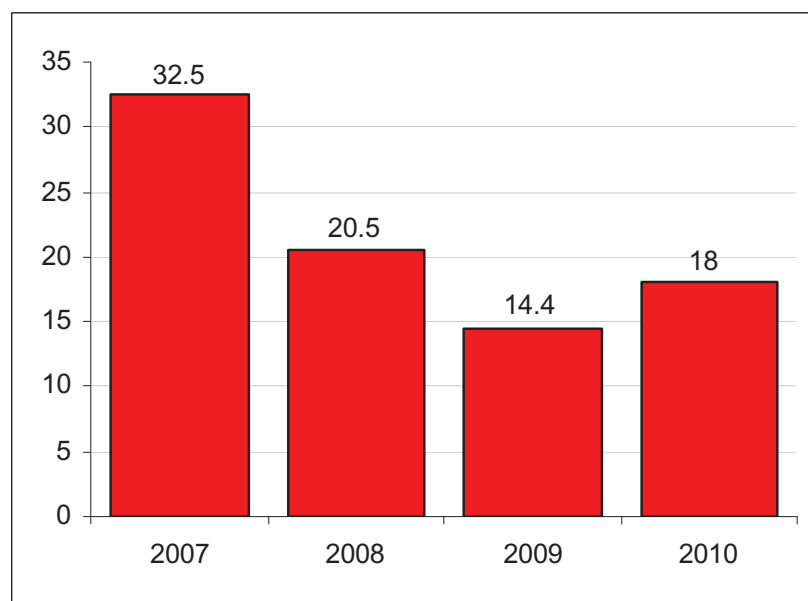
7.1. Análisis situacional

La Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011 no establece metas en relación a la búsqueda de mayores y mejores niveles de cooperación internacional para esta causa, lo cual es una grave omisión dada la histórica importancia de estas fuentes en el sostenimiento de la lucha antidroga en el Perú. No obstante, en distintas partes de este documento se plantea la necesidad de desarrollar un liderazgo internacional en el combate al TID, estrechar la coordinación con las instituciones competentes de otros países,⁸⁶ todo ello con el lógico propósito de incrementar o al menos mantener los niveles de cooperación internacional hacia el Perú en materia de lucha antidroga.

Sin embargo, si revisamos las cifras entre el 2006 y el 2010, comprobaremos que en términos generales se ha producido una fuerte reducción del apoyo financiero de la cooperación internacional hacia el Perú en materia de lucha antidroga.

Así, en lo que a erradicación corresponde, en el 2007 la cooperación estadounidense para este tema fue de US\$.32.5 millones; en el 2008 se redujo a US\$.20.5 millones, mientras que en el 2009 decreció hasta los US\$.14.4 millones, aunque en el 2010 se incrementó a US\$.18 millones. En síntesis, la ayuda internacional en materia de erradicación se redujo en 45% en los últimos cuatro años.⁸⁷

Gráfico 25
Cooperación internacional en erradicación
(Millones de US\$)



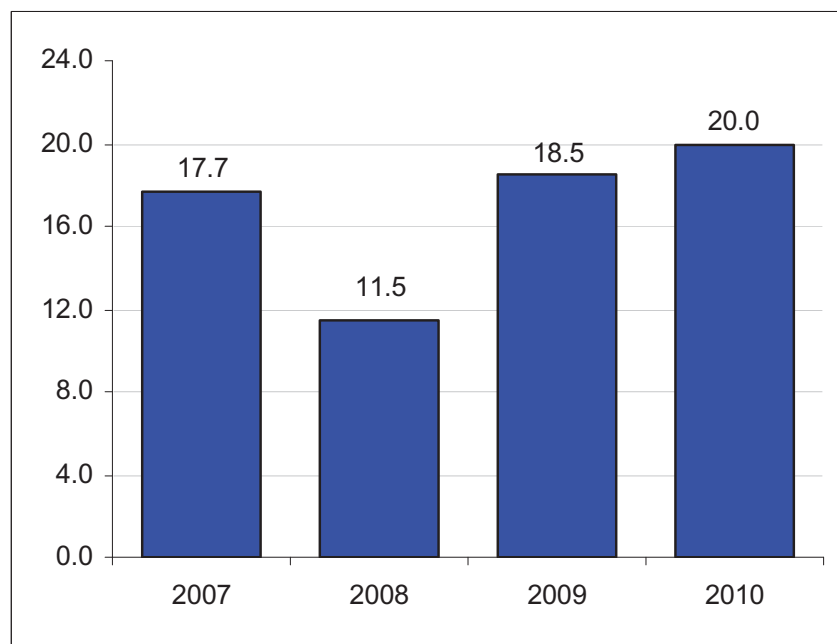
Fuente: NAS. Elaboración: IDEI.

⁸⁶ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima: DEVIDA, diciembre de 2009, pp.40, 47-48.

⁸⁷ IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: IDEI-PUCP, 2009, p.407.

En materia de interdicción, se ha producido más bien un ligero incremento de la cooperación internacional (particularmente la estadounidense), la misma que aumentó entre el 2007 y el 2010, en 13%.⁸⁸

Gráfico 26
Cooperación internacional en interdicción
(Millones de US\$)

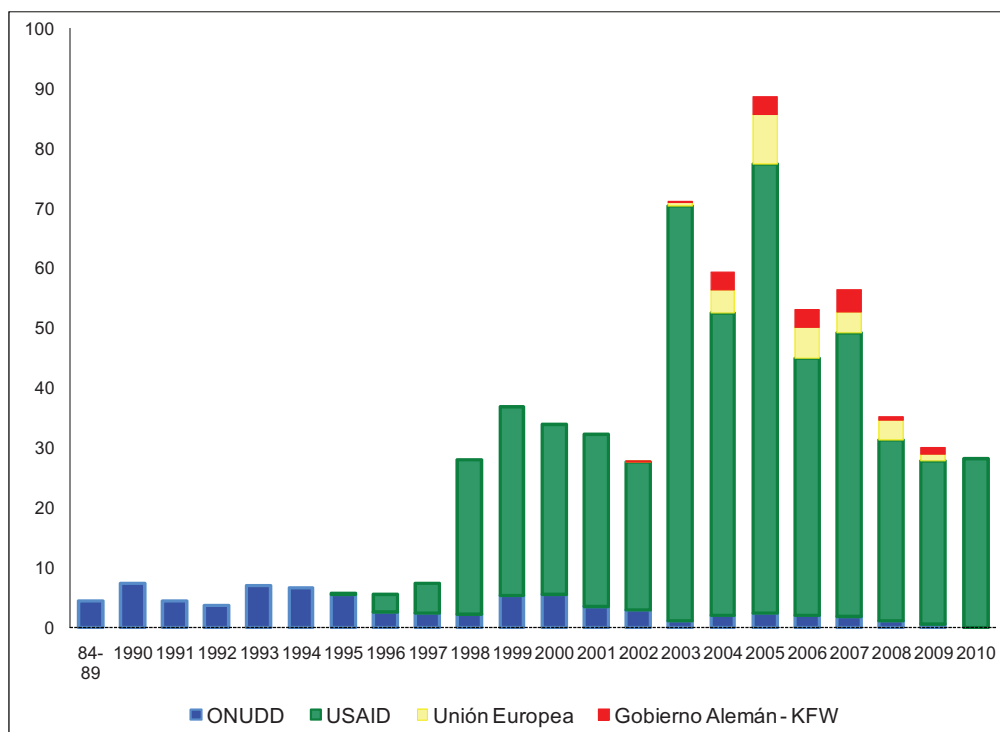


Fuente: NAS. Elaboración: IDEI.

Sin embargo, en lo que a desarrollo alternativo se refiere, si tomamos en cuenta el aporte de las distintas fuentes de cooperación (EE.UU., Unión Europea, Alemania, NN.UU.), esta se ha reducido de manera sostenida desde el 2005 en adelante, en casi un 68%, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

⁸⁸ IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: IDEI-PUCP, 2009, p.409.

Gráfico 27
Aportes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo 1984-2010
(Millones de US\$)



Fuente: DEVIDA, Oficina de Monitoreo.

Adicionalmente, no se ha logrado articular un esquema de cooperación integral y permanente con países como Colombia y México, y menos aún con España y otros países europeos, no obstante la interrelación existente entre estos y el Perú, como países productores, de tránsito y de consumo.

7.2. Diagnóstico

Las razones que explican la reducción y limitación de la cooperación internacional en materia de lucha contra las drogas son las siguientes:

- a. El escaso presupuesto nacional antidrogas, que pone en evidencia ante los agentes cooperantes el bajo nivel de compromiso político del Estado peruano en esta materia, desalentando un incremento de la cooperación.⁸⁹

⁸⁹ En su visita oficial a Guatemala, el 7 de diciembre de 2010, el Secretario de Estado Adjunto de Estados Unidos para Latinoamérica, Arturo Valenzuela, advirtió de que la cooperación internacional cesará el apoyo financiero a los países de la región que no aporten de sus propios recursos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. Específicamente señaló: “La comunidad internacional no va a seguir apoyando a países [en la lucha contra el narcotráfico] que no tienen la voluntad interna [...] de generar los recursos necesarios para poder ir solucionado sus propios problemas”. Véase: URL: <<http://www.infolatam.com/2010/12/07/ee-uu-descarta-presencia-militar-en-centroamerica-para-combatir-el-narcotrafico/>>.

- b. La reducción general de la cooperación internacional hacia el Perú, al convertirse este en un país de renta media.
- c. La crisis financiera internacional que ha provocado un ajuste en todas las economías desarrolladas, impactando negativamente en las fuentes cooperantes.
- d. La convicción por parte de las autoridades de los Estados Unidos de América (principal país cooperante del Perú en esta lucha) de que la droga que se consume en su territorio proviene fundamentalmente de Colombia (87%), mientras que la droga proveniente del Perú se daría en una mínima proporción (menos del 10%). Asimismo, se ha producido en este país un cambio de estrategia para con la región andina en beneficio de la región centroamericana y mexicana (países de acopio y tránsito de la droga hacia los EE.UU.), a fin de controlar mejor los espacios geográficos más cercanos a su territorio.
- e. La incompreensión y/o diferente visión, particularmente de los países europeos, sobre los elementos que deben componer una estrategia antidroga, lo que lleva a que la cooperación de estos países se limite al ámbito del desarrollo alternativo y la prevención, no extendiéndose a otros campos igualmente importantes como son los de la interdicción y erradicación.
- f. El poco énfasis de nuestra política exterior en la búsqueda de nuevas fuentes cooperantes y de un incremento de los niveles existentes, anunciándose recién en la segunda mitad del 2009, la reincorporación de este tema en la agenda central del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁹⁰
- g. La ausencia de campañas internacionales emprendidas por el Perú en el exterior, para convencer a los agentes estatales, de los congresos y demás autoridades pertinentes, sobre el impacto negativo que la producción de drogas en el Perú acarrea para los Estados cuya cooperación se solicita, así como sobre el “efecto globo” (desplazamiento de la producción de drogas) que viene produciéndose entre Colombia y Perú.
- h. Si bien en los últimos dos años se ha comenzado a buscar con países como Colombia, México y España, mayores niveles de cooperación, aún no se ha logrado establecer y articular un sistema integral y permanente de cooperación en los diferentes ámbitos de la lucha contra el narcotráfico, no obstante la interdependencia entre estos países.
- i. Con relación al Brasil, hay que tomar en cuenta el incremento en el consumo en sus principales ciudades, así como el paso de tránsito hacia otros países. Preocupa

⁹⁰ Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores, José Antonio García Belaunde, el 17 de setiembre de 2009, en Radio Programas del Perú: “Debemos retomar el tema del narcotráfico como una de las prioridades de la política exterior peruana y la cooperación que se puede generar en ese sentido. Lo ocurrido en el Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE) demuestra hasta qué punto está la implicancia del narcotráfico con el terrorismo. Nuevas amenazas a los países y cómo debemos actuar”.

el incremento de los cultivos ilegales cerca a su frontera en Caballococha, así la como la próxima finalización de la carretera Interoceánica y su uso como ruta de la droga. Todo esto plantea la necesidad de aunar esfuerzos para un mejor control de la frontera común y mejorar la cooperación bilateral para enfrentar al TID.

7.3. Lecciones aprendidas

La experiencia de países con realidades similares a la peruana, como es el caso de Colombia, nos indica que una agresiva política exterior puede conseguir mejorar notablemente el nivel actual de la cooperación antidroga. Este país, por ejemplo, en el período 2003-2008 consiguió US\$.600 millones para programas de desarrollo alternativo, mientras que el Perú solo consiguió US\$.336 millones;⁹¹ es decir, Colombia recibió 79% más que el Perú en el mismo período y para el mismo rubro.

La estrategia colombiana no solo parte en comprometer dentro de su presupuesto nacional niveles similares y hasta mayores de dinero de los que recibe por parte de la cooperación internacional (lo que le da mayor legitimidad y fuerza a su pedido) sino que también busca adecuarse a los puntos de interés de dicha cooperación. Sobre esto último, por ejemplo, ha sido particularmente efectivo en vincular la producción de drogas en Colombia con los daños al medio ambiente, elemento central de preocupación de la política exterior de los países europeos y de los EE.UU.

⁹¹ GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA. *Serie Amenazas a la Seguridad: El Narcotráfico. Documento 10: Estudio Comparativo de la Lucha Antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína*. Lima: IDEI-PUCP, 2010, pp.16-17.

8. PRESUPUESTO NACIONAL

Una efectiva política de lucha contra las drogas (LCD) en un país requiere no solo del respaldo político al más alto nivel, que se evidencia por un discurso claro y contundente frente a la amenaza de la presencia del narcotráfico, sino de la efectiva asignación de recursos económicos del Presupuesto Nacional a las distintas instancias y entidades públicas involucradas en esta tarea.

8.1. Análisis situacional

En los últimos años, el Gobierno del Perú (GdP) ha mostrado un mayor compromiso con la LCD, reflejado principalmente en dos hechos que se van a mostrar a continuación: el incremento de recursos presupuestales a diversas instituciones públicas vinculadas a la LCD y la implementación del Plan de Impacto Rápido (PIR) desde el año 2007.

Sin embargo, también es cierto que estas iniciativas han sido insuficientes, lo que se evidencia con el crecimiento sostenido de los cultivos ilegales y la producción potencial de drogas desde el año 2000.

El presente análisis se centra en la disposición presupuestal respecto al problema de la producción de drogas cocaínicas en el Perú, el cual se ha elaborado en base al Estudio del Impacto Social y Económico del Consumo de Drogas en el Perú,⁹² publicado por DEVIDA en diciembre de 2010, así como información del PIR y del Ministerio de Economía y Finanzas, de esta misma institución.

Análisis de las asignaciones presupuestales

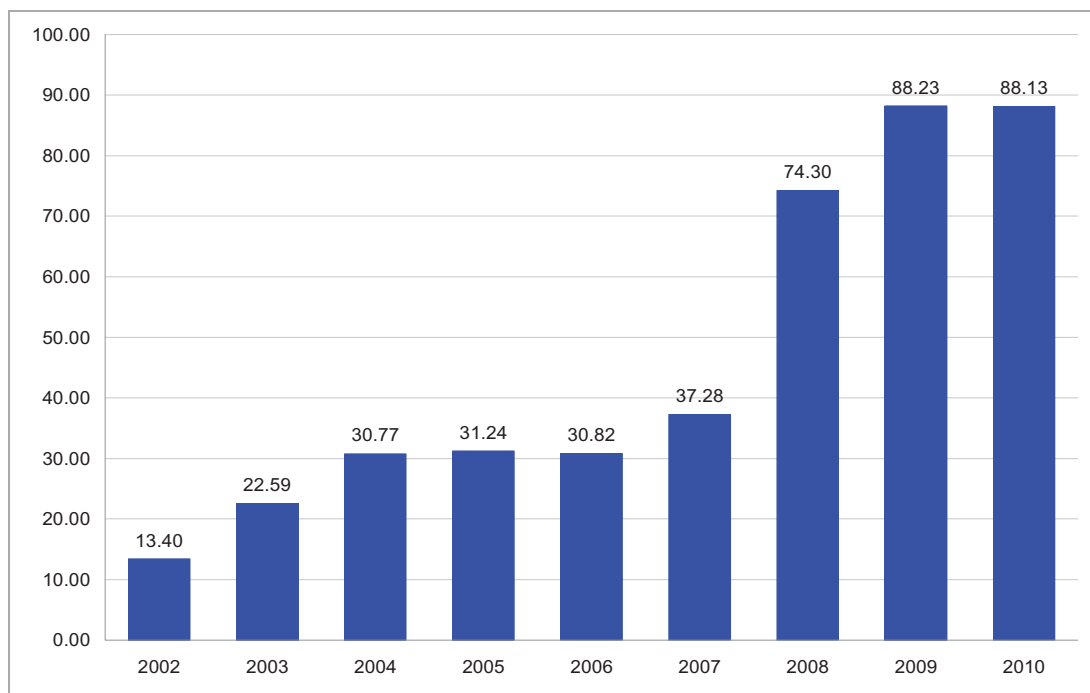
Ha habido una asignación creciente de recursos del Presupuesto Nacional para financiar las acciones de las diversas instituciones públicas en la lucha contra las drogas. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, los gastos gubernamentales directos para la lucha contra las drogas crecieron de US\$.13.4 millones en el año 2002 a US\$.88.13 millones en el 2010, es decir, casi 6.6 veces en 8 años. Estos importes no incluyen las donaciones provenientes de la cooperación internacional.

Este crecimiento ha sido mayor a partir del año 2007 y, como se verá más adelante, dos factores que influyeron fueron la asignación de recursos para enfrentar la situación de seguridad en el VRAE y la implementación de los PIR formulados por DEVIDA.

Si bien es cierto que la economía peruana ha tenido un desempeño favorable en estos años y, por lo tanto, ha habido una mayor disposición de recursos en general para el Presupuesto Nacional (ejecutado), este solo creció en 2.3 veces en el mismo período.

⁹² Las cifras para el año 2010 no reflejan el nivel de ejecución real del Presupuesto, por lo que podría tener algunos ajustes.

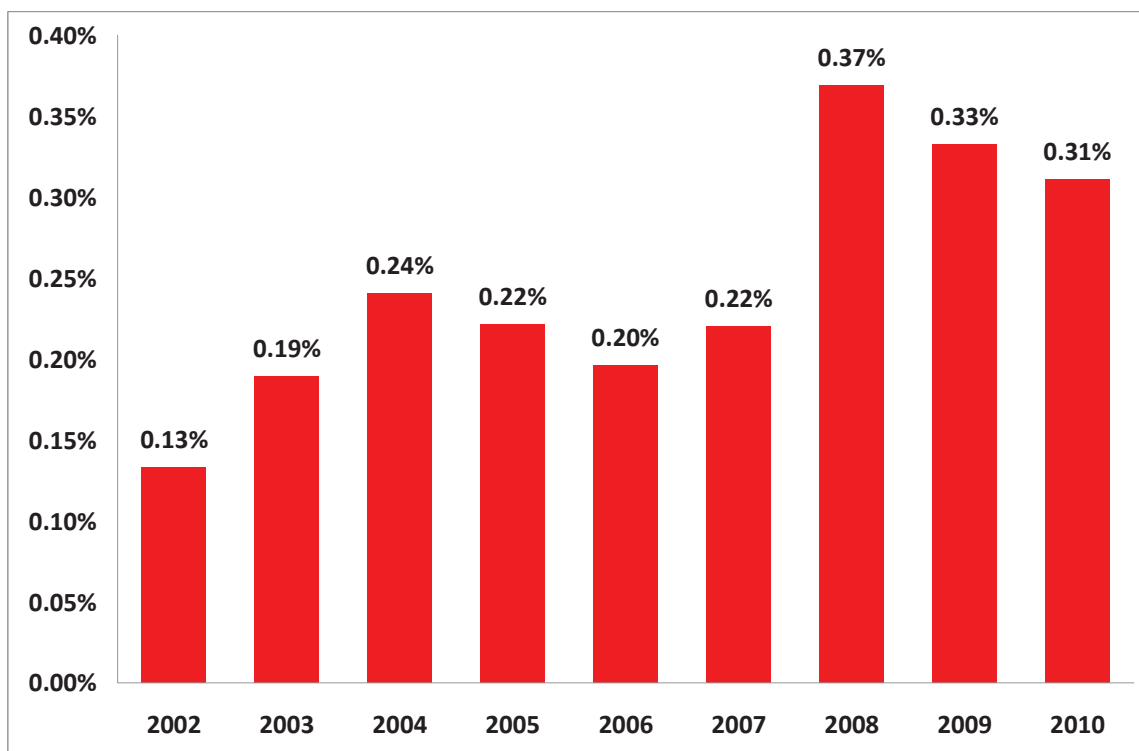
Gráfico N° 28
Gastos gubernamentales directos para la lucha contra las drogas
Período 2002-2010
(Millones de US\$)



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

En el siguiente gráfico se presenta el gasto gubernamental para la LCD expresado en porcentaje del Presupuesto Nacional ejecutado, indicador que permite determinar si ha habido un incremento relativo de los recursos del Estado en la LCD. Efectivamente ha habido un crecimiento de un poco más de dos veces entre el año 2002 (0.13%) y el 2010 (0.31%) y, aunque los niveles siguen siendo insuficientes, hay una tendencia positiva que debe ser reforzada en los próximos años.

Gráfico N° 29
Gastos gubernamentales directos para la lucha contra las drogas
2002-2010
(% del Presupuesto Nacional Ejecutado)



Fuentes: Estudio del Impacto Social y Económico del Consumo de Drogas en el Perú. DEVIDA y MEF.

Con relación al detalle de los recursos asignados por estrategia de intervención, como se aprecia en el siguiente cuadro, en todos los subprogramas ha habido un incremento en los últimos años. Las acciones de interdicción y desarrollo alternativo concentran los mayores recursos asignados. También es importante destacar que entre los años 2002 y 2010, los gastos gubernamentales para desarrollo alternativo crecieron 6 veces, para prevención crecieron 1.7 veces y para interdicción 8.4 veces. Asimismo, cabe mencionar que los gastos para el planeamiento institucional han tenido una leve variación, lo que significaría una mayor eficiencia en el uso de estos recursos.

Cuadro N° 21
Gastos gubernamentales directos para la lucha contra las drogas
Período 2002-2010 / Sub programas
(Miles de US\$)

SUBPROGRAMA	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Desarrollo Alternativo	994	2.969	13.397	14.367	11.977	8.726	15.216	6.215	6.178
Prevencion Y Rehabilitacion Interdiccion, Lavado De Dinero Y Delitos	984	354	469	574	349	792	1.751	2.380	1.672
Control De Riesgos Y Daños Para La Salud	8.811	16.448	14.188	12.014	14.212	22.526	46.477	75.193	73.821
Planeamiento Institucional	111	123	137	841	1.895	2.477	7.932	1.731	3.143
Total	2.499	2.696	2.581	3.443	2.389	2.758	2.919	2.715	3.318
Total	13.399	22.590	30.773	31.238	30.822	37.279	74.295	88.235	88.132

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

El siguiente cuadro presenta el detalle de los gastos por las principales Entidades públicas a cargo de la ejecución de las actividades. Es importante destacar la asignación de recursos para el Ministerio de Defensa debido a que asumió la responsabilidad de intervenir en el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE) para combatir a los remanentes de Sendero Luminoso que están articulados al narcotráfico.

Cuadro N° 22
Gastos gubernamentales directos para la lucha contra las drogas
Período 2002-2010 / Entidades
(Miles de US\$)

ENTIDAD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ministerio Del Interior	8.811	8.236	8.815	10.645	13.411	15.272	28.682	31.562	36.262
Devida	4.477	6.019	20.781	17.773	14.832	12.753	14.272	10.453	9.730
Ministerio De Defensa	-	8.212	1.020	1.107	680	6.317	15.506	42.894	32.259
Otros Gobierno Central	111	123	157	1.688	1.885	2.856	12.778	3.071	4.181
Gobiernos Regionales Y Locales	-	-	-	12	13	79	3.057	254	5.700
TOTAL	13.399	22.590	30.773	31.226	30.822	37.278	74.295	88.235	88.132

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

El citado “Estudio del Impacto Social y Económico del Consumo de Drogas” realizado por DEVIDA (diciembre 2010) que contiene el análisis de los gastos gubernamentales es una primera aproximación bien fundamentada de los recursos que viene disponiendo el GdP en la LCD. Sin embargo, se requiere la inclusión de otros gastos que no han sido debidamente identificados como los realizados por el Ministerio de la Producción y la SUNAT en el control de los precursores químicos; el Poder Judicial y la Fiscalía de la Nación en las judicialización e investigación de tráfico ilícito de drogas (TID); la Superintendencia de Banca y Seguros con su Unidad de Inteligencia Financiera y la detección de casos de lavado de activos; entre otros.

*Análisis del Plan de Impacto Rápido*⁹³

El GdP, a través de DEVIDA, concibió un novedoso instrumento de política pública que permite al Estado Peruano financiar por primera vez directamente la lucha contra las drogas bajo los conceptos modernos de presupuesto por resultados y prevención de conflictos en las cuencas cocaleras.

El Plan de Impacto Rápido de Lucha contra las Drogas – PIR, es un instrumento operativo promovido y coordinado por DEVIDA que permite priorizar y financiar la ejecución de determinadas Actividades y Proyectos propuestos por Entidades Públicas –del nivel del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Locales– con el fin de contribuir al logro de los Objetivos Estratégicos de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas -ENLCD 2007-2011. El PIR es directo, específico, descentralizado, transversal y multisectorial.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, ha habido una evolución favorable del PIR en los años 2007,⁹⁴ 2008,⁹⁵ 2010⁹⁶ y 2011. Salvo el caso del año 2009 en que no hubo una asignación presupuestal debido al recorte del gasto fiscal por la situación de la crisis mundial. Al incremento del Presupuesto Asignado hay que agregar que cada año se han incorporado más entidades ejecutoras del gobierno central, regional y local. Del mismo modo, se han incorporado cada vez más actividades y proyectos de inversión en un mayor número de localidades a nivel nacional.

⁹³ Las cifras del PIR están incluidas en los cuadros N° 23 y N° 24.

⁹⁴ Ley N° 29035 – Ley que autorizó un Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007.

⁹⁵ La Ley 29142 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008.

⁹⁶ La Ley 29465 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010.

Cuadro N° 23
Plan de Impacto Rápido del período 2007-2011
Entidades ejecutoras y actividades y proyectos
(Miles de NS/.)

Años	Nº de Entidades Ejecutoras	Nº de Actividades y Proyectos	Presupuesto Asignado Miles de Nuevos Soles
2007	5	6	10.902,7
2008	29	39	35.225,4
2010	38	52	93.003,8
2011	50	96	113.154,1

Fuente: DEVIDA.

En el siguiente cuadro se puede analizar la asignaciones detalladas del PIR por programa estratégico de la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas (ENLCD). El programa de desarrollo alternativo sostenible concentra los mayores recursos seguido del programa de interdicción. En la medida en que aumentan los recursos del PIR y se incrementan el número de entidades ejecutoras y las actividades y proyectos, se hace más compleja la ejecución presupuestal, sobre todo cuando dependen de los entidades más débiles como son los gobiernos locales. El reto de DEVIDA no es solo lograr una asignación de recursos presupuestales para el PIR cada año, sino también la propia implementación de los mismos. El año 2010 presenta un nivel de ejecución de alrededor de NS/. 41 millones frente al monto original del PIR de alrededor de NS/. 93 millones, recortes del Ministerio de Economía y Finanzas⁹⁷ explican en parte este problema por alrededor de NS/. 13 millones, pero también la ineficacia de algunas instituciones en poder ejecutar sus actividades y proyectos como el Ministerio del Interior que no pudo comprar las garitas móviles por alrededor de NS/. 23 millones, entre otros.

⁹⁷ Decreto de Urgencia 037-2010

Cuadro N°24
Actividades y Proyectos del PIR para la lucha contra las drogas
Por Programas de la ENLCD 2007-2010
(Miles de NS/.)

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

Programación presupuestal estratégica y presupuesto por resultados

El GdP es conciente que en los últimos años, el gasto público en el país ha mantenido una tendencia creciente, sin embargo no se ha evidenciado en mejoras sobre las condiciones de vida de la población. En ese sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas desarrolló la metodología de la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE), a través de la cual las instituciones públicas podrán identificar adecuadamente las intervenciones más eficientes y eficaces contribuyendo a mejorar la calidad del gasto. Esto permitirá una aplicación progresiva del Presupuesto por Resultados (PPR) en el Perú.

DEVIDA consideró que con el fin de mejorar las asignaciones presupuestales para la implementación de los programas de la ENLCD, era necesario involucrarse en la metodología del PPE y del PPR. Esto permitiría además una mejor articulación de sus intervenciones a nivel de las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local, lo cual es concordante con su responsabilidad de diseño y conducción de la política nacional antidroga y del PIR.

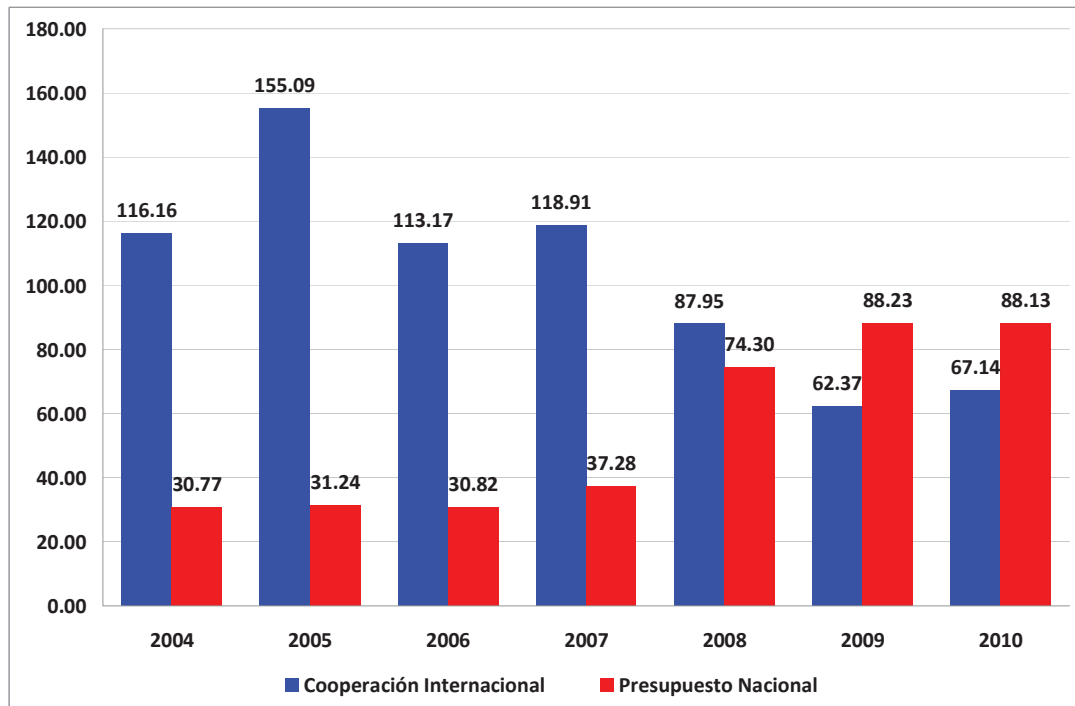
Durante el 2010, DEVIDA ha venido elaborando el diseño de dos Programas Estratégicos (PE), uno orientado a las intervenciones de “prevención del consumo de drogas” y otra a las intervenciones de “desarrollo sin drogas cocaínicas” que incluye reducción de la oferta ilegal de drogas que implica los programas de desarrollo alternativo.

Para el 2011 el MEF ha reajustado su metodología presupuestaria y ahora se viene implementando el Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados (PPER) y se espera que para el 2011, se pueda iniciar la implementación de tres PPER: Prevención, Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible y de Control de Oferta. Asimismo, se tiene previsto que para la aplicación del Presupuesto Nacional 2012, DEVIDA pueda implementar plenamente estos PPER, reemplazando al PIR y mejorando sustancialmente el resultado de sus intervenciones.

Cooperación Internacional y el aporte nacional

Como se ha podido apreciar, ha habido un creciente aporte de recursos del propio GdP para financiar las acciones de la LCD. También es importante señalar que los recursos de la cooperación internacional se han venido reduciendo en los últimos años de US\$ 155.09 millones en el 2005 a US\$ 67.14 millones en el 2010. Por su parte, hay que destacar que, en ese mismo período, los recursos nacionales se han incrementado de US\$ 31.24 millones a US\$ 88.13 como se aprecia en el siguiente gráfico:

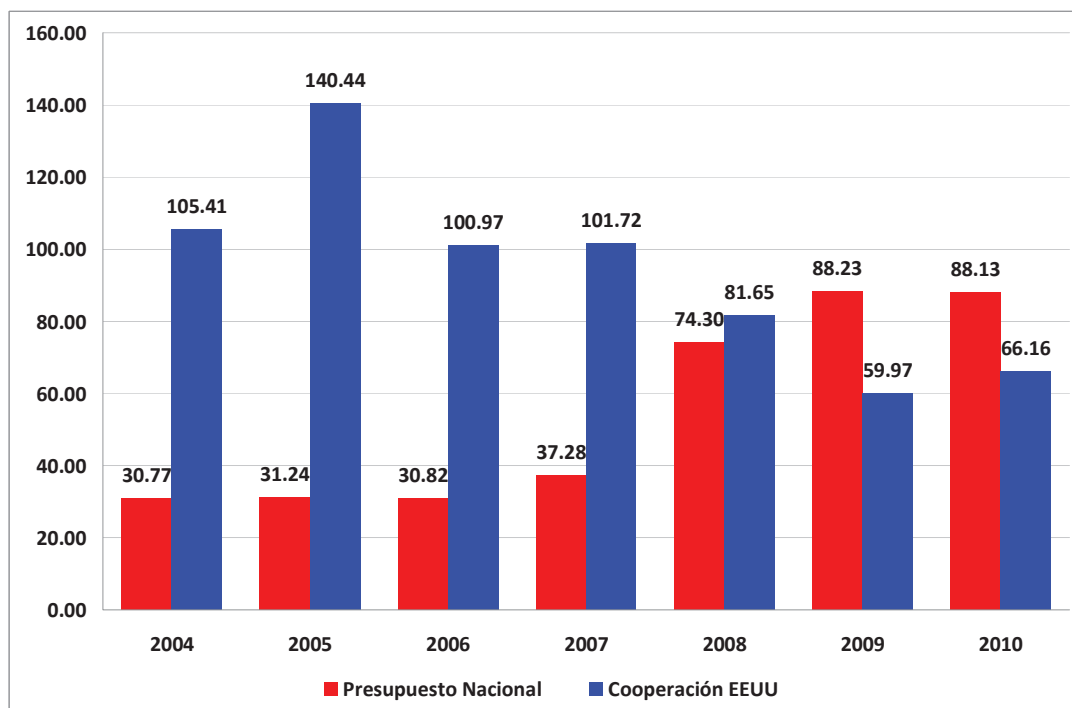
Gráfico N° 30
Cooperación internacional y presupuesto nacional para la lucha contra las drogas
2004-2010
(Millones de US\$)



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

En el siguiente gráfico se presenta un comparativo entre los aportes de la cooperación de los EE.UU., en la lucha contra las drogas y el aporte del propio GdP que, como se puede apreciar, se ha logrado balancear con mayores recursos de este último debido principalmente a mayores recursos por el PIR (2007 y 2008) así como mayores recursos para la intervención del Ministerio de Defensa en el VRAE.

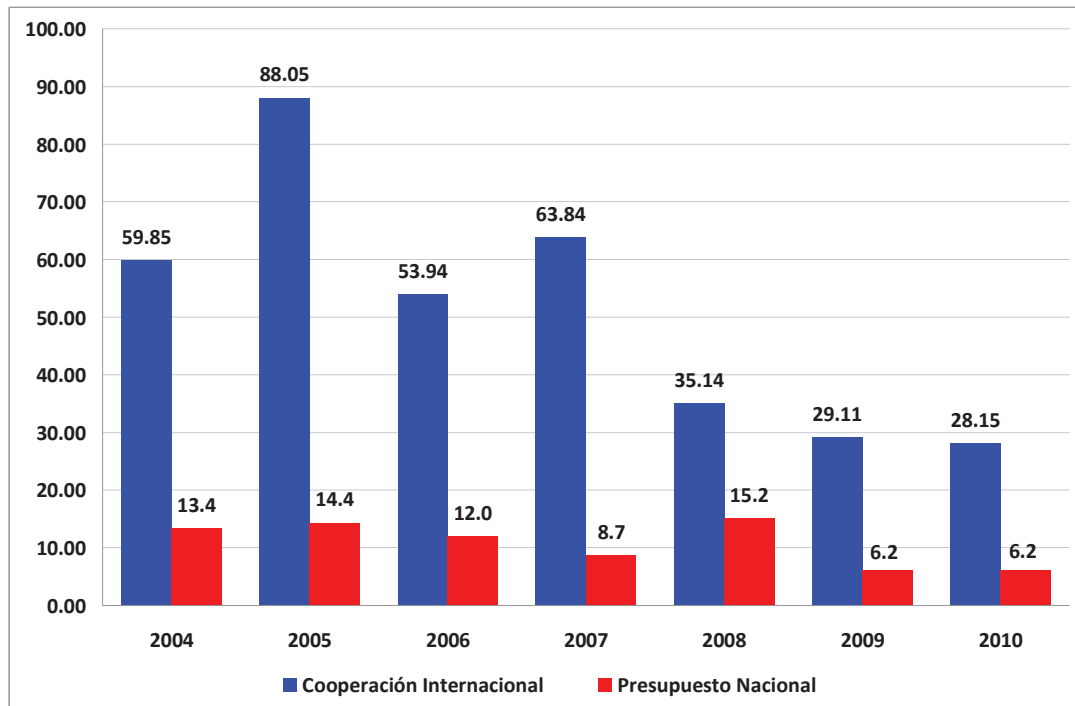
Gráfico N° 31
Cooperación de EE.UU. y presupuesto nacional para la lucha contra las drogas
2004-2010
(Millones de US\$)



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

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 GdP aún no ha priorizado el financiamiento de esta actividad poniendo en serio riesgo su sostenibilidad en el futuro, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

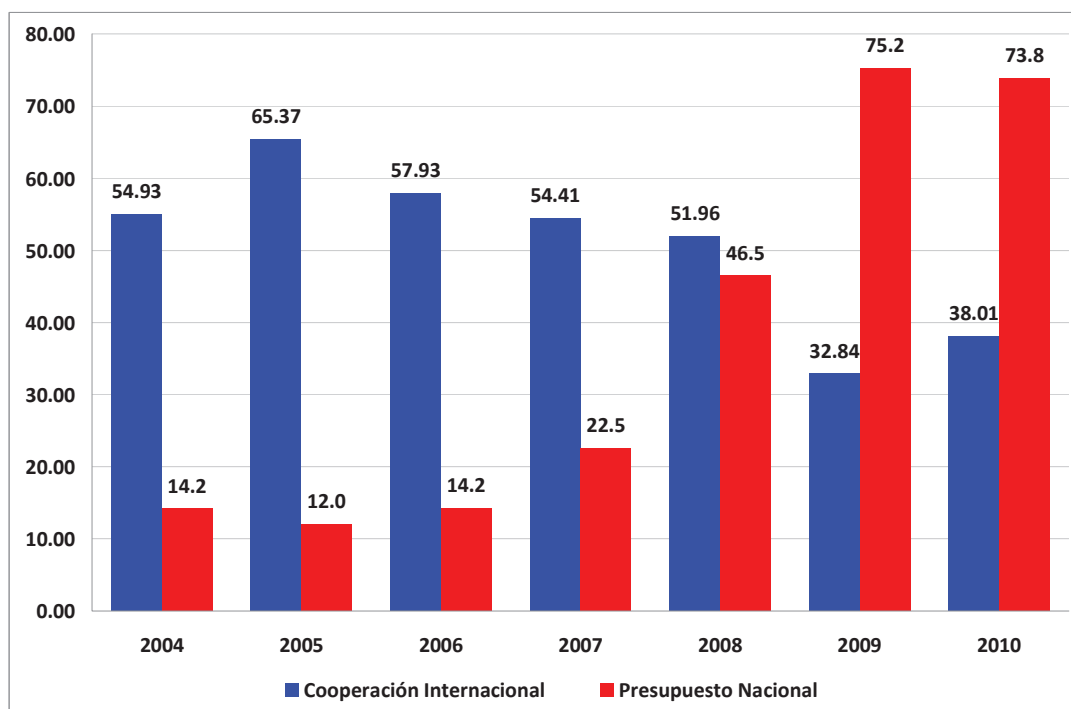
Gráfico N° 32
Cooperación internacional y presupuesto nacional para el desarrollo alternativo
2004-2010
(Millones de US\$)



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

En el siguiente gráfico se muestra los recursos de la cooperación internacional y del GdP destinados al financiamiento de las acciones de interdicción. Si bien hay que reconocer la mayor asignación presupuestal del GdP, aunque no se presenta la información detallada, la erradicación de los cultivos ilegales es financiada básicamente por la cooperación de EEUU.

Gráfico N° 33
Cooperación internacional y presupuesto nacional para la interdicción
2004-2010
(Millones de US\$)



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

8.2. Diagnóstico

Con relación a los gastos gubernamentales directos para la lucha contra las drogas, si bien es positivo el hecho que ha habido una creciente asignación de recursos en los últimos años, no se debe dejar de tomar en cuenta que en terminos de resultados generales no ha sido positivo, el narcotráfico ha crecido en el Perú desde el año 2000. 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) lo que equivale a un incremento de 58.14%. Y, de otro lado, entre el año 2000 al 2010 la producción potencial de cocaína se incrementó en un 124.82%, pasando de 141TM a 321TM.

Los principales problemas que aún se mantienen en el ámbito del presupuesto nacional son:

- i. La asignación de recursos presupuestales por parte del GdP es aún insuficiente frente a los dineros que invierte en narcotráfico.
- ii. Los recursos asignados no necesariamente estarían siendo utilizados de la manera más eficaz y eficiente.

- iii. Para tener un cabal análisis del uso de los recursos presupuestales se requiere que previamente se definan los objetivos y metas, sus indicadores y medios de verificación de resultados. Si bien existen algunos indicadores en la ENLCD,⁹⁸ estos no están debidamente explicitados ni detallados, además no existen resultados esperados cuantificables y por lo tanto no hay forma de medir la eficiencia de las intervenciones y sus resultados.

Por otro lado, el PIR fue una señal importante del interés del GdP en la LCD. Aún quedan aspectos que deben ser afinados para un resultado más efectivo. Hay mejoras que concretar en todas las etapas y en el proceso del PPER (que reemplaza al PIR), desde su diseño hasta su ejecución y evaluación final, además de lograr una cada vez mayor asignación de recursos presupuestales.

Las principales procesos que deben ser fortalecidos en el PPER (antes PIR) son:

- i. La identificación y calificación de las actividades y proyectos que formarán parte del PPER. Estos deben formar parte de una decisión estratégica articulada a los programas nacionales de la ENLCD.

La elaboración detallada de los programas nacionales de prevención, desarrollo alternativo integral y sostenible y de interdicción deben ser debidamente formulados. Mientras no se cuente con estos programas nacionales no se tendrá una visión clara de cómo alcanzar los objetivos generales y específicos de la ENLCD. El Proceso Operativo no tendrá un sólido sustento para su formulación dentro del Marco Lógico Presupuestal. Es imprescindible que DEVIDA avance en el desarrollo de los programas nacionales.

- ii. Además, para una identificación adecuada, las actividades y proyectos deben estar articulados a un conjunto de objetivos y metas con indicadores anuales y medios de verificación claramente establecidos y resultados esperados cuantificables. Es decir no debe ser una simple suma de actividades y proyectos que reunan ciertos requisitos. Esta labor es más compleja si tomamos en cuenta las debilidades institucionales, principalmente de recursos humanos capacitados, que tienen las entidades públicas que participan en el PIR como los gobiernos locales. DEVIDA tiene que asumir esta responsabilidad.
- iii. La ejecución de las actividades y proyectos, tiene dos dimensiones que requieren ser mejoradas: Por un lado, su ejecución articulada en función a una intervención territorial inteligente que busque lograr determinados impactos (indicadores que han sido previamente establecidos) donde se conjuguen las acciones de interdicción, erradicación, desarrollo alternativo y prevención. Por otro lado, existen entidades públicas, sobre todo gobiernos locales, con limitaciones institucionales y administrativas para cumplir eficazmente con todos los procesos presupuestales (compras y adquisiciones) para una ejecución efectiva del gasto presupuestado.

⁹⁸ DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima: DEVIDA, diciembre de 2009.

La ejecución articulada de actividades y proyectos requiere del concurso de las principales entidades que lideran los distintos componentes o programas nacionales de la ENLCD. DEVIDA es la institución responsable de diseñar y conducir la política nacional de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, el consumo ilegal de drogas tóxicas, promoviendo el desarrollo integral y sostenible de las zonas cocaleras del país.⁹⁹ En ese sentido, a través de su Consejo Directivo se debería programar la acción integrada con una visión territorial de las distintas intervenciones de las instituciones involucradas en la ENLCD y el PPER.

- iv. Respecto de la ejecución presupuestal del PPER, ésta no escapa al problema de capacidades institucionales que tienen algunas entidades como los gobiernos locales, esta situación limita las posibilidades de una implementación óptima de las actividades y proyectos. La experiencia de estos años muestra que la principal debilidad se encuentra en la falta de recursos humanos debidamente capacitados en la función pública pertinente (normas presupuestales y de compras gubernamentales).

DEVIDA ha venido apoyando directamente a los gobiernos regionales y locales para un uso efectivo de los recursos del PIR, a través de la asistencia técnica y capacitación de las áreas responsables.

- v. El monitoreo y evaluación de las actividades y proyectos a cargo de DEVIDA. Uno de los aspectos claves del PIR/PPER es que se le asigna un rol supervisor a DEVIDA para asegurar que las entidades implementen debidamente sus respectivas asignaciones presupuestales. DEVIDA requiere monitorear desde el inicio estas acciones, así como evaluar el impacto de las intervenciones en la ENLCD.

La evaluación del impacto generado por las actividades y proyectos del PIR/PPER no se realiza en forma adecuada principalmente, como se ha indicado anteriormente, por carecer de los programas nacionales desarrollados y estructurados. Es decir que al no contar con metas y objetivos, líneas base e indicadores de gestión a ese nivel, no hay forma de realizar una adecuada evaluación de los resultados. Tampoco es factible priorizar las actividades y proyectos en función del mayor impacto que pudieran tener en la implementación de la ENLCD.

8.3. Lecciones aprendidas

- a) Es factible que el GdP asigne mayores recursos presupuestales para la LCD. La creciente disposición de recursos públicos determina que el país está preparado financieramente para ir asumiendo mayor responsabilidad directa en la LCD. Sin embargo, no es solo una situación de mayores recursos, también es necesario mejorar los resultados de las intervenciones de las entidades públicas.

⁹⁹ Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 824, Ley de Lucha contra el Tráfico ilícito de drogas de Drogas, modificado por la Ley N° 28003.

Para mejorar estos resultados se requiere desarrollar los programas nacionales de la ENLCD, para que cada entidad articule su intervención con una visión integral del territorio en el que se espera lograr determinados impactos. Los programas nacionales a su vez deben tener los componentes, subcomponentes, actividades, objetivos, metas, resultados, indicadores, medios de verificación y responsables claramente definidos.

- b) La Programación Presupuestal con Enfoque de Resultados, es un mecanismo que debe continuar para la implementación de los programas de “prevención del consumo de drogas” y “desarrollo alternativo integral y sostenible” y “control de oferta”. La metodología establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas, permitirá que las futuras intervenciones de la ENLCD estén mejor diseñadas y sus impactos tengan mejores resultados.
- c) Los gobiernos locales más pequeños no tienen la capacidad institucional suficiente para poder implementar y ejecutar las actividades y proyectos que le han sido asignados por el PIR/PPER. Ha sido adecuada la provisión de asistencia técnica y capacitación por parte de DEVIDA, así como otros apoyos del gobierno central a través de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Sin embargo se requiere que este apoyo sea sostenido debido a la continua rotación de los empleados de los gobiernos locales que son debidamente capacitados pero que no permanecen en los cargos públicos. Es importante que el apoyo se otorgue con la debida anticipación para poder cumplir con los plazos presupuestales determinados. También que se sistematice la experiencia de la asistencia técnica y capacitación para que se pueda replicar en próximas intervenciones.

La presencia y asistencia del Ministerio de Economía y Finanzas es fundamental ya que es el sector de donde dependen la medidas presupuestales y las disposiciones para la ejecución presupuestal a través de las compras y adquisiciones públicas del Organismo Supervisor de Compras Estatales – OSCE. Los gobiernos locales tienen mayor interés en recibir la asistencia técnica y la capacitación cuando el MEF respalda estas acciones.

9.4.Propuesta Presupuestal ENLCD 2012-2016¹⁰⁰

Como se ha indicado, el logro de objetivos y metas sustanciales en la lucha contra el TID en el próximo quinquenio requerirá de una estrategia integral, que tome en cuenta las experiencias exitosas de intervención que se ha ejecutado en los últimos años; que exista una decisión y respaldo al más alto nivel político del GdP, es decir, del propio

¹⁰⁰ Esta parte ha sido elaborada con la colaboración de la investigadora María del Carmen Navarro de Acosta.

Presidente de la República; que se otorgue una asignación adecuada de recursos presupuestales; y, que se logre una gestión eficaz y eficiente del conjunto de instituciones públicas responsables del diseño y ejecución de los distintos componentes de la ENLCD 2012-2016.

Las necesidades presupuestales proyectadas en este documento arrojan un nivel mínimo de inversión de NS/4,283 millones para el quinquenio 2012-2016. El principal componente es el de desarrollo alternativo integral y sostenible que demandaría NS/2,004 millones.

Si bien estos recursos son sustanciales y será todo un desafío presupuestal comprometerlos, su priorización es central en las actuales circunstancias descritas en este documento para evitar que el narcotráfico se reinstale nuevamente en nuestro país. Además, hay que tomar en cuenta que el enfoque integral de la ENLCD 2012-2016 planteada, tiene como centro de atención las poblaciones coccaleras (más de 300,000 personas) que podrían tener una actividad lícita a través del apoyo sostenido del GdP y lograrían superar su situación de pobreza y pobreza extrema en la que se encuentra la mayor parte de ellos.

En el siguiente cuadro se detallan los requerimientos presupuestales de los componentes de la ENLCD para los próximos cinco años:

Cuadro N° 25
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Por Componente Estratégico
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Marco institucional	25.857	50.857	51.905	56.079	57.370	61.599
Prevención	9.617	38.684	39.860	42.833	46.095	51.159
Reducción de los cultivos ilícitos	56.796	120.326	175.470	196.021	202.253	209.001
Interdicción	117.158	207.699	182.096	160.380	163.154	166.135
Desarrollo Alternativo	19.810	247.108	314.469	388.725	480.168	574.431
Total	229.238	664.674	763.800	844.038	949.040	1.062.325

Fuente: MEF (2010). Elaboración: IDEI.

Este cuadro presenta las necesidades presupuestales clasificadas por las instituciones públicas responsables de implementar la ENLCD.

Cuadro N° 26
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Por Instituciones
(Miles de Nuevos Soles)

	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Defensoría	49	243	268	281	294	310
DEVIDA - PCM	32.828	69.972	73.348	76.105	79.001	82.040
DEVIDA - PCM - Sectores productivos	-	109.890	163.350	222.750	297.000	371.250
Empresa Nacional de la Coca SA	-	4.533	3.737	6.043	5.441	7.747
ESSALUD - Seguro social del Perú	675	2.610	2.839	3.089	3.360	3.655
Instituto Nacional Penitenciario	-	1.783	1.108	1.115	1.122	1.129
Ministerio de Defensa	21.719	23.105	23.799	24.527	25.291	26.093
Ministerio de Educación	1.269	13.068	13.317	14.021	14.318	15.073
Ministerio de la Mujer y Desarrollo social	32	824	1.381	2.029	2.677	3.325
Ministerio de la Producción	300	654	2.032	2.063	2.096	2.131
Ministerio de Salud	4.904	9.225	9.243	9.345	9.497	9.724
Ministerio del Interior - OFECOD - CORAH	25.094	38.402	88.605	103.795	104.208	104.642
Ministerio del Interior - Procuraduría	594	1.981	2.154	2.344	2.549	2.773
Ministerio del Interior -DIRANDRO	114.288	211.675	187.143	193.091	199.562	206.600
Ministerio del Interior -DIRAVPOL	4.342	10.855	10.855	10.855	10.855	10.855
Ministerio público	14.144	28.750	30.508	32.347	34.230	36.161
Poder judicial	170	11.048	11.548	12.073	12.624	13.203
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	-	25.018	25.621	1.322	1.322	1.322
Unidad de inteligencia financiera	6.760	9.657	10.140	10.647	11.179	11.739
Gobiernos regionales	2.070	50.050	52.377	54.819	57.384	60.078
Gobiernos locales	-	41.331	50.427	61.377	75.030	92.475
Total	229.238	664.674	763.800	844.038	949.040	1.062.325

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF (2010). Elaboración: IDEI.

Finalmente, el siguiente cuadro presenta las necesidades presupuestales clasificadas por categoría de gasto.

Cuadro N° 27
Necesidades Presupuestales ENLCD Período 2012-2016
Por Categoría de Gasto
(Miles de Nuevos Soles)

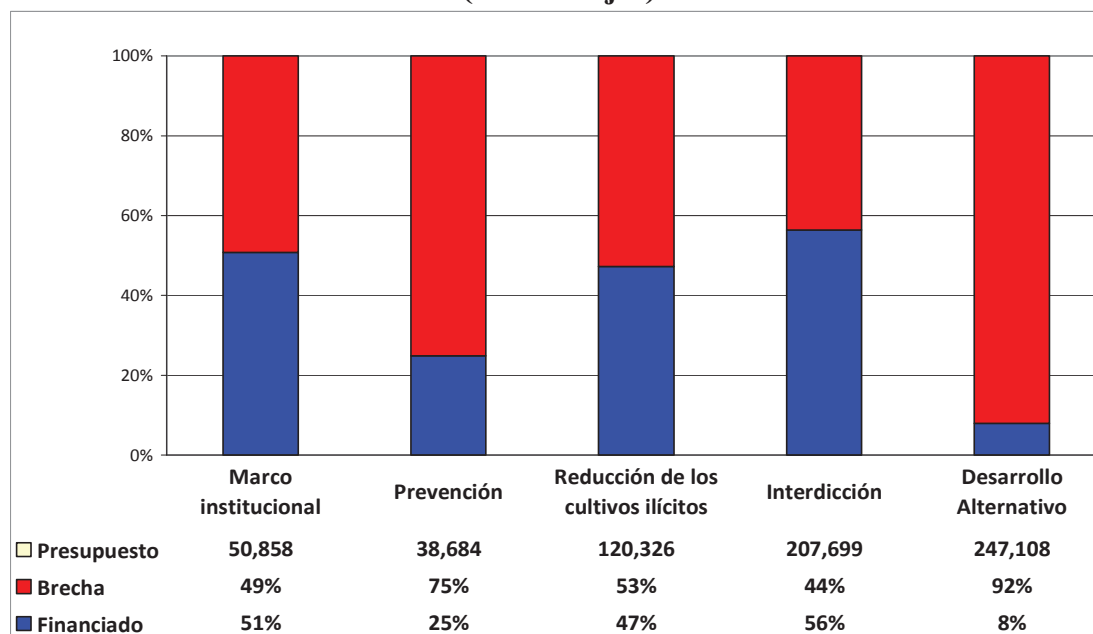
	2010*	2012	2013	2014	2015	2016
Inversión en recurso humano	108.349	227.066	251.259	273.734	296.916	322.247
Asistencia técnica	270	6.456	6.107	6.323	6.107	6.323
Bonificación especial	-	535	535	535	535	535
Capacitación	224	11.347	12.052	12.859	13.999	15.788
Planilla	107.855	208.729	232.565	254.017	276.275	299.601
Gasto operativo	111.059	290.705	387.362	458.517	527.375	599.759
Bienes	31.130	136.781	169.323	207.847	261.214	315.279
Servicios	79.929	153.924	218.039	250.670	266.162	284.480
Inversión en capital	9.830	146.903	125.179	111.787	124.749	140.318
Equipamiento	2.311	32.787	31.860	38.188	46.082	55.933
Infraestructura	7.331	88.994	68.344	72.843	77.911	83.630
Sistemas informaticos	189	25.122	24.974	756	756	756
Total	229.238	664.674	763.800	844.038	949.040	1.062.324

* Presupuesto Ejecutado el año 2010

Fuente: MEF (2010). Elaboración: IDEI.

En el siguiente gráfico se aprecian las brechas de financiamiento si comparamos las necesidades presupuestales del año 2012 comparado con el presupuesto ejecutado el 2010. Permite identificar aquellos componentes que requieren mayor atención y esfuerzo presupuestal.

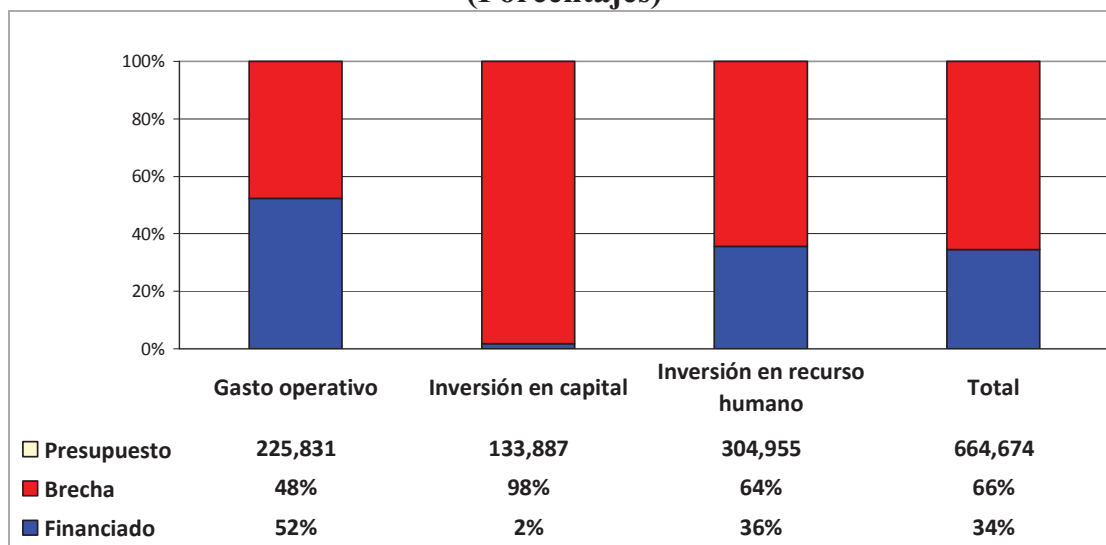
Gráfico N° 34
Brecha de Financiamiento por Componente de ENLCD
Comparativo 2010-2012
(Porcentajes)



Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI

Finalmente, el siguiente gráfico también presenta las brechas de financiamiento del 2012 comparado del 2010, clasificadas por categoría de gastos.

Gráfico N° 35
Brecha de Financiamiento por Categoría de Gasto ENLCD
Comparativo 2010-2012
(Porcentajes)



Fuente: MEF, 2010. Elaboración: IDEI

Conclusión

La ENLCD 2007-2011 planteó un conjunto de metas y objetivos que no fueron alcanzados. La revisión de los hechos ocurridos durante ese período determinan que no hubo una aplicación efectiva de todos los componentes de la estrategia a nivel nacional. Como resultado, lamentablemente se han incrementado los cultivos ilegales y la presencia del narcotráfico en el país, acentuándose el efecto globo del desplazamiento de cultivos ilegales de hoja de coca de Colombia al Perú.

Si bien en el discurso político, al más alto nivel, hubo declaraciones y expresiones contundentes frente al narcotráfico, estas no se expresaron en un verdadero liderazgo y apoyo para una efectiva implementación de la ENLCD. Esto se expresó en la limitada asignación de recursos presupuestales y la limitada acción de la mayor parte de instituciones públicas con responsabilidad en la lucha con el tráfico ilícito de drogas.

No obstante, algunas acciones fueron positivas y de ellas se pueden extraer lecciones para replicarse en el nuevo quinquenio 2012-2016. Por un lado, la consolidación de la intervención en la Región San Martín (Modelo San Martín), ha permitido una reducción significativa y sostenida de cultivos ilegales de coca y la conversión de cocaleros a productores de cultivos lícitos principalmente de cacao, café y palmito. Esta experiencia se basa en la aplicación sostenida de los programas de desarrollo alternativo (programas productivos, infraestructura social e infraestructura física básica); la erradicación sostenida de cultivos ilegales; la interdicción y control de insumos químicos; y, una mayor presencia del Estado, entre otros.

Los programas de desarrollo alternativo alcanzaron en el último quinquenio resultados muy alentadores, consolidándose una metodología de trabajo que puede ser la base para un enfoque de desarrollo rural para otras áreas donde se requiere una intervención más efectiva del Estado para la reducción de cultivos ilícitos y la lucha contra la pobreza.

Del mismo modo, la erradicación de cultivos ilícitos ha sido la otra medida complementaria al desarrollo alternativo, allí donde se ha aplicado ambas acciones se

ha logrado una reducción sostenida de cultivos ilegales. Erradicación sin programas de desarrollo alternativo no tiene resultados sostenibles y viceversa.

El diseño e implementación del Plan de Impacto Rápido (PIR) también es una medida a destacar, ya que significó por primera vez un intento de articular esfuerzos presupuestales para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas involucrando a buena parte de los sectores del gobierno nacional responsables, así como a las instancias de los gobiernos regionales, provinciales y distritales. Aunque, como lo describe este documento, existen todavía desafíos presupuestales para un enfoque más estratégico y por resultados. Sin embargo, el PIR ha sido una experiencia valiosa que ha mejorado año a año; y una buena base para la aplicación del nuevo enfoque del Ministerio de Economía y Finanzas que es el Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados (PPER) que se espera se implemente desde el 2012 en la lucha contra las drogas.

Estas experiencias positivas han sido tomadas en cuenta en la elaboración de los lineamientos para la nueva ENLCD 2012-2016. Las metas planteadas en los distintos componentes de la estrategia nacional: Marco Institucional, Prevención, Reducción de Cultivos Ilícitos, Interdicción y Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, son realistas y factibles de lograr si hay convicción y respaldo político.

Con el fin de hacer un aporte más serio se han identificado las necesidades presupuestales para cada uno de los componentes mencionados, de esta manera se puede tener una idea cabal del esfuerzo que tiene que hacer el Estado y si está dispuesto a asumir con responsabilidad esta inmensa tarea de luchar contra el narcotráfico.

A partir del 28 de julio del 2011, un nuevo gobierno asumió el poder en el país. En el discurso ante el Congreso de la República del Presidente Ollanta Humala en el acto inaugural de su gobierno, se referió a la lucha contra el narcotráfico destacando la aplicación de programas de desarrollo alternativo integral y sostenible así como la no legalización de las drogas ni de los cultivos ilícitos y ha manifestado su intención de reducir el área de producción de cultivos ilícitos. Uno de las primeras acciones que le corresponde al nuevo gobierno es la formulación de la ENLCD 2012-2016; el presente documento aporta un conjunto de lineamientos que esperamos contribuya a este importante instrumento estratégico.

Bibliografía

- DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011*. Lima: DEVIDA, febrero de 2007.
- DEVIDA. *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Primera Actualización*. Lima: DEVIDA, diciembre 2009.
- DÍAZ, Hugo, “Consumo de drogas entre escolares”. En: *Políticas de Educación en el Perú*. Lima: Educared, 22 de febrero de 2009.
- ESTELA, Manuel. *Modelo San Martín: perfil básico*. Lima: MACROCONSULT, 2011.
- GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA. *Diagnóstico de la situación de desvío de insumos químicos al narcotráfico*. Lima, 2009.
- GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA. *Serie Amenazas a la Seguridad: El narcotráfico. Documento 10. Estudio Comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.
- IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.
- INEI. *Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo Tradicional de Hoja de Coca. Principales Resultados y Base de datos*. Lima: INEI, 2004.
- MEDINA, Sonia. *El delito de lavado de activos*. Exposición de la Procuradora Pública Antidrogas del Estado Peruano en el Seminario CEDRO. Lima: CEDRO, 1º de octubre de 2010.
- MÉNDEZ, María. *Serie Amenazas a la Seguridad: El narcotráfico. Documento 11. Drogas, Pobreza y Derechos Humanos: El Impacto Social del Narcotráfico*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.

- NOVAK, Fabián y Juan José RUDA. “El Tráfico Ilícito de Drogas en el Perú: Una Aproximación Internacional”. En: IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.
- NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *Amenazas Globales a la Seguridad: El Narcotráfico*. Lima: IDEI, 2005.
- NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *El Problema del Narcotráfico en los Países Andinos, Centro América y México: Su conexión con Europa*. Lima: IDEI, 2010.
- NOVAK, Fabián, Sandra NAMIHAS y Jaime GARCÍA. “La situación en la región San Martín”. En: IDEI. *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: IDEI-PUCP, 2009.
- SUBSTANCE ABUSE AND MENTAL HEALTH SERVICES ADMINISTRATION (SAMHSA). *Results from the 2008 National Survey on Drug Use and Health: National Findings*. Carolina del Norte, 2009.
- UNODC. *El costo económico de la delincuencia organizada en el Perú*. Lima: UNODC, 2011.
- UNODC. *Informe Mundial sobre las Drogas*. Lima: UNODC, 2010.
- UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2006*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2007.
- UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2007*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2008.
- UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2008*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2009.
- UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2009*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2010.
- UNODC. *Monitoreo de cultivos de coca Perú 2010*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio 2011.
- VILLAVICENCIO, Felipe. “Evaluación de la legislación penal peruana en materia de lavado de activos: Efectividad, grado de cumplimiento y recomendaciones”. En: IDEI. *El Lavado de Activos en el Perú*. Lima: IDEI, 2011.
- ZAMBRANO, Verónica. “Evaluación de la legislación financiera, comercial y civil peruana en materia de lavado de activos: Efectividad, grado de cumplimiento y recomendaciones”. En: IDEI. *El Lavado de Activos en el Perú*. Lima: IDEI, 2011.

**LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN EL PERÚ:
UNA ESTRATEGIA PARA EL GOBIERNO 2011-2016**
Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Equis Equis S.A. con un tiraje de 500 ejemplares
Jr. Inca 130, Surquillo. Telf.: 447-2110
Setiembre 2011