IDEI
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL ROL DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN LOS PAÍSES PRODUCTORES DE HOJA DE COCA

Jaime García
Gabriela Stöckli

EL ROL DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN LOS PAÍSES PRODUCTORES DE HOJA DE COCA

EL ROL DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN LOS PAÍSES PRODUCTORES DE HOJA DE COCA

Jaime A. García Díaz
Gabriela Stöckli

2014

El rol de las instituciones del Estado en la lucha contra las drogas en los países productores de hoja de coca
Tiraje: 200 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2015-04392
ISBN: 978-9972-671-32-6

Editado por:
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Pontificia Universidad Católica del Perú
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
URL: <www.pucp.edu.pe/idei>
Telf: (51-1) 626-6170

Impreso en:
Equis Equis S.A.
Jr. Inca 130, Lima 34
RUC: 2011735525

Autores:
Jaime García, IDEI de la Pontificia Universidad Católica del Perú
Gabriela Stöckli, Pontificia Universidad Católica del Perú

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

Todas las publicaciones del IDEI-PUCP pasan por revisión de árbitros pares.

Diseño de cubierta: Sandra Namihas / Interactiva Studio

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Abril, 2015

ÍNDICE

1. Contexto 7
   1.1. El tráfico ilícito de drogas (TID) 7
   1.2. Evolución del TID en la región andina 10

2. Rol del Estado en la lucha contra las drogas 13
   2.1. El rol del Estado y las políticas públicas 13
   2.2. Marco de referencia del rol del Estado en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas 15

3. Estrategias nacionales de lucha contra las drogas 25
   3.1. La lucha contra el TID en Bolivia 25
      3.1.1. Marco institucional 25
      3.1.2. Estructura organizacional 26

   3.2. La lucha contra el TID en el Perú 27
      3.2.1. Marco institucional 27
      3.2.2. Componentes y estructura organizacional en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 28

   3.3. La lucha contra el TID en Colombia 29
      3.3.1. Marco institucional 30
      3.3.2. Estructura organizacional 30

   3.4. Elementos en común en las estrategias nacionales 32

4. Conclusiones y recomendaciones 35

Bibliografía 37

1. Contexto

1.1. El tráfico ilícito de drogas (TID)

El tráfico ilícito de drogas, comúnmente llamado narcotráfico, es un fenómeno con múltiples aristas, que aglutina a diferentes sectores económicos, diversos actores y genera efectos colaterales; es "una actividad económica [ilícita] que busca acumular ganancias a través del control de determinadas áreas del mercado de drogas" (Santana, 2004:19). Esta actividad se desarrolla mediante una división de actividades que implican eslabones con tareas y actores específicos. De esta manera, el narcotráfico impacta social, ambiental, política y económicamente a la sociedad en la cual se desenvuelve, teniendo como campo de acción territorios en los cuales el alcance y densidad del Estado son mínimas.

Estos nodos económicos no se encuentran, como se suele suponer, perfectamente organizados mediante cárteles, sino más bien realizan sus actividades de forma relativamente dispersa. Según Kenney, citado por López y Vizcarra, la cadena del narcotráfico presenta dos características principales.

> La primera, es que funciona por compartimientos o nodos con pocos puntos de comunicación entre sí. La segunda, es que es descentralizada, evitando así la concentración de actividades (existen varios nodos capaces de realizar la misma función en diferentes territorios), permitiéndole así, ser menos permeable al control estatal. (López y Vizcarra, 2012: 81)

La débil institucionalidad estatal, además de propiciar espacios libres para la aparición y permanencia de narcotraficantes, merma el control estatal y los intentos para combatirlo.

La complejidad de la presencia del narcotráfico en los países productores de drogas como los andinos se asienta en los diversos eslabones de la cadena, que se pueden dividir en cinco: la producción de la materia prima, la cosecha y acopio de la hoja de coca, la provisión de insumos químicos, el procesamiento y la distribución de la droga.

L**a producción de la materia prima** involucra a miles de familias campesinas cocaleras (más de 150 mil familias en la región andina)[1]. Además, las áreas

[1] La cantidad de familias que se dedican al cultivo de hoja de coca se estima en función a una hectárea por familia (promedio).

geográficas donde se desarrollan estas actividades no solo están dispersas en la mayor parte de los territorios nacionales (en 4 de 9 departamentos de Bolivia; en 23 de 32 departamentos de Colombia; y, en 14 de 24 departamentos de Perú), sino también se ubican generalmente en zonas alejadas sin acceso a los servicios básicos de seguridad, salud, educación y comunicación. Según el enfoque de las Naciones Unidas, el desarrollo debe medirse también en términos de **seguridad humana**, que consiste en tres libertades fundamentales (cada una con derechos específicos): libertad para vivir sin miedo o terror, libertad para vivir sin miseria o necesidad y libertad para vivir en dignidad. Si tomamos en cuenta estas categorías, los lugares en los cuales se suele sembrar coca tienen tendencialmente un Índice de Seguridad Humana menor que en aquellos en los cuales no se siembra (aunque aún no se han homogenizado criterios)[2]. Por esta razón, la situación de pobreza y extrema pobreza de estos campesinos es otra de las características que explica muchas veces su inserción en la cadena del narcotráfico[3].

Para la **cosecha de la hoja de coca**, que se realiza entre tres y cinco veces al año, se producen flujos migratorios temporales ("golondrinos"), mayoritariamente jóvenes que se desplazan atraídos por el pago de jornales superiores a los que las actividades agrícolas lícitas ofrecen.

Otro eslabón que también requiere de un gran número de personas es el referido a la **provisión de los insumos químicos**, que incluye modalidades de "hormigueo", debido a que los países productores de drogas cuentan con normativas que prohíben el desvío de ciertos insumos químicos y realizan operativos para decomisarlos.

En penúltimo lugar se encuentra el **procesamiento de drogas**, a partir de laboratorios y en diferentes centros de producción (laboratorios, pozas, etc.). En Colombia se estima que el 44% de los productores de coca también elaboran

[2] Las principales dimensiones en que se ve amenazada la seguridad humana son: la económica, alimentaria, ambiental, personal, y política. Para mayor información, véase: NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, pp.25-28.

[3] Según un informe realizado por las Naciones Unidas, en el caso peruano, los distritos en los cuales se cultiva hoja de coca, el Índice de Desarrollo Humano era menor que el promedio nacional (el promedio nacional es 0,498 y en los distritos donde se cultiva coca es de 0,312). Este informe también sostiene que, a pesar de los altos ingresos monetarios que supone el cultivo de la coca, no se ha acortado la brecha de desarrollo entre los distritos donde existe cultivo de hoja de coca y aquellos en los cuales se encuentra ausente. (NACIONES UNIDAS. *Cultivos de coca y desarrollo humano*. Lima, 2014, p.2.

drogas[4] y en el Perú algunas estimaciones indicarían que no serían menos del 25%.

El último eslabón lo constituye el **traslado de la drogas** desde los centros de producción hasta los puntos de exportación a través de caminos rurales, carreteras y ríos; la **comercialización y micro comercialización** de la droga en todas las áreas urbanas; los *burriers* o transportadores de drogas internacionales; y la red de seguridad que incluyen sicarios y remanentes de grupos terroristas. Las redes de transporte vinculan los principales centros de producción con las principales zonas fronterizas[5].

Frente al Tráfico Ilícito de Drogas, son diferentes las medidas y normativas que se han planteado a nivel internacional para disminuir tanto la oferta como la demanda de sustancias psicoactivas. En el siguiente cuadro se resumen las principales convenciones a nivel internacional que tienen como objetivo regular la producción, tráfico y consumo de drogas, y que tiene un efecto vinculante en las Constituciones Nacionales a los cuales los países se encuentran adscritos.

Cuadro N° 1

Nombre de la Convención	Principales directrices
La Convención Única de Estupefacientes de 1961	Esta Convención establece las directrices de las políticas contra las drogas actuales y limita el consumo de opiáceos, coca-cocaína, marihuana y drogas sintéticas incluidas. Declara la producción tradicional como legal, mientras que la producción de coca destinada a la producción de cocaína para el mercado mundial quedaba ilegalizada
Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971	Establece las directrices para la cooperación internacional y para la acción contra el tráfico ilícito.
Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas 1988	La Convención obliga a las partes firmantes a penalizar todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: el cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, el blanqueo de dinero; etc.

Elaboración: Gabriela Stöckli (2014)

[4] UNODC. *Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2011*. Bogotá: junio, 2012.

[5] En el caso del Perú, se estima que el 70% de la droga producida en el valle del río Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), sale desde Desaguadero (Puno) hacia Bolivia por vía terrestre. Por otro lado, se están retomando las exportaciones de drogas mediante narcovuelos utilizando pistas clandestinas en la zona de Pichis Palcazú, que tienen como principal destino Brasil.

Hay que tomar en cuenta que el debate sobre los nuevos enfoques en la lucha contra las drogas que actualmente está en la agenda de la opinión pública internacional, orientados a considerar la legalización y despenalización del consumo, comercio y producción de drogas, será una discusión larga y compleja. Mientras tanto, países productores de drogas como los andinos deben evaluar cómo seguir reduciendo la presencia del narcotráfico, la producción y exportación de drogas, y la correspondiente producción de cultivos ilícitos.

1.2. Evolución del TID en la región andina

Si se analiza la evolución de las áreas de cultivos ilícitos de coca en la Región Andina, insumo base para la producción de cocaína, se determina un decrecimiento de 220,600 hectáreas a 120,800 hectáreas entre los años 1999 y 2013[6]. Las cifras proporcionadas por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) establecen que para el caso de Colombia una reducción significativa de cultivos ilícitos de 160.100 hectáreas en 1999 a 48.000 hectáreas en 2013; sin embargo en los casos de Bolivia y Perú los crecimientos han sido, entre los años 1999 y 2013 de 21.800 hectáreas a 23.000 hectáreas[7] y de 38.700 hectáreas a 49.800 hectáreas, respectivamente. En términos monetarios, el valor de mercado de la cocaína para consumo final de estos tres países se calcula en 88 mil millones de dólares, siendo Estados Unidos de América el principal receptor/consumidor, en segundo lugar Europa y en tercer lugar Asia.

La reducción física de cultivos ilícitos ha sido compensada por el incremento del rendimiento de tonelada métrica por hectárea de hoja coca y, eventualmente, por una mayor producción de cocaína por kilo de hoja de coca. Pero, nuevamente tomando en cuenta las estadísticas y estimaciones hechas en base a los reportes de UNODC y a estimaciones propias, entre los años 2000 y 2013 la producción potencial de cocaína en la región habría decrecido de 879 toneladas métricas a 675 toneladas métricas[8]. Asimismo, el nivel de incautación de drogas, en los tres países se habría incrementado de 97 toneladas métricas a 182 toneladas métricas (ver anexo N° 1).

Sin duda que el impacto económico de la presencia del narcotráfico también se ha reducido en la región en los últimos años, de acuerdo a los informes de monitoreo de UNODC. Para el caso de Bolivia, el país con menor tamaño

[6] Informes de Monitoreo de Cultivos de Coca de Bolivia, Colombia y Perú desde 1999 a 2013.

[7] Bolivia presenta por primera vez una reducción de cultivos de coca de 31.000 hectáreas en el 2010 a 27.200 hectáreas en el 2011.

[8] Este cálculo estimado no incluye el incremento en productividad que se habría originado en los últimos años en el uso de menos kilogramos de hoja de coca para producir un kilogramo de cocaína. UNODC aún no ha publicado el nuevo factor de conversión correspondiente.

económico, el valor en finca de la producción de hoja de coca en porcentaje de su PBI ha decrecido de 3% en el 2004 a 0,9% en el 2013. Similar situación ocurre con la economía de Colombia, donde ha habido una reducción sustancial de cultivos de coca y un crecimiento económico importante, permitiendo que el valor de coca como porcentaje de su PBI se reduzca de 0,3% en el 2004 a 0,2% en el 2013; en el caso del Perú, el crecimiento económico también ha permitido que se reduzca el impacto de los cultivos de coca en el PBI nacional de 0,44% en el 2004 a 0,25% en el 2013.

Si bien en el tema estrictamente estadístico se podría mejorar y homologar alguna información —como el cálculo de productividades de TM/Ha de coca, los indicadores de conversión de coca para la producción de cocaína, o la determinación de los volúmenes decomisados de drogas— actualmente se cuenta con información suficiente para resaltar avances importantes, por lo que se puede concluir que en los tres países el peso de los cultivos ilícitos respecto al tamaño de sus economías (PBI) se ha reducido al igual que la disponibilidad final de drogas para la exportación. En el caso de Colombia es evidente una reducción sustancial de las áreas de cultivos de coca; Bolivia, a partir del 2011, presenta un quiebre de la tendencia del crecimiento del cultivo de coca que se espera pueda continuar; y el Perú, desde el 2012 y en el 2013 presenta reducciones significativas del área de cultivo de coca.

2. Rol del Estado en la lucha contra las drogas

2.1. El rol del Estado y las políticas públicas

Como se ha podido observar en el apartado anterior, el narcotráfico es un fenómeno complejo que impacta en todos los ámbitos de la sociedad, y se encuentra estrecha y completamente relacionado con otras actividades de carácter ilícito. Los Estados nacionales[9], con sus gobiernos de turno, son los principales responsables de liderar la lucha contra el narcotráfico, tanto en el interior de sus respectivos territorios como en conjunto con los otros países de la región involucrados en la cadena del narcotráfico.

En los casos de Colombia y Perú, el narcotráfico ha estado directamente vinculado con episodios de violencia interna, deslegitimización del aparato estatal, y prácticas corruptas que impidieron que los sistemas de justicia y seguridad pudieran funcionar correctamente. Así, Rocha menciona que:

> La relación entre el narcotráfico y la institucionalidad ha sido compleja y cambiante en el tiempo. En un principio, la **carencia de capacidades en el manejo de la problemática del crimen** organizado le permitió al narcotráfico encontrar en Colombia lo más parecido a un santuario, es decir, las instituciones estaban desprotegidas frente a la ola de criminalidad y corrupción, y la opinión pública ignoraba las consecuencias que se avecinaban. (Rocha 2011: 139) [El resaltado es nuestro]

En estos dos países ocurrió lo que se ha denominado "efecto catalítico", que hace referencia al proceso de incremento de deslegitimación del Estado, situación que habría comenzado antes del narcotráfico y que produjo inestabilidad sociopolítica (Thoumi, 1995).

[9] Estamos asumiendo la definición del Estado como "el conjunto de organizaciones de gobierno, administración y coerción de una determinada sociedad" (Isuani, 2012: 27). Detrás de esta definición está el enfoque weberiano del Estado como la organización que pretende tener el monopolio legítimo de la violencia. Asimismo, el aparato administrativo está constituido por un cuerpo burocrático meritocrático y semi-permeable al ambiente externo.

En el caso del fenómeno del narcotráfico es importante analizar cuáles son las capacidades y alcances de los Estados para poder poner el tema en agenda, generar lineamientos e implementar medidas. Según la sociología política, las capacidades estatales son, sintéticamente, las habilidades que tiene el sector público para lograr un propósito político con efectividad, eficiencia y estabilidad. Las principales dimensiones que pueden afectar las capacidades estatales son los recursos humanos dentro de la organización, la organización de las instituciones, el conjunto de otras organizaciones con las cuales se relaciona, el contexto institucional del sector público y el entorno inmediato; es decir, la referencia territorial concreta en la cual se deben implementar medidas (Hildebrand y Grindle, 1997)

Los alcances de un Estado se evidencian en el delineamiento y la implementación de políticas públicas, para lo cual necesitan de un conjunto de instrumentos (normativos y de gestión) para materializar la intervención estatal, así como también de una serie de procesos en la formulación de políticas públicas. Según el politólogo Harold Laswell, la formulación de las políticas públicas presentan cinco partes analíticamente separables: la identificación de un problema que requiera acción pública, la formulación de posibles soluciones, la adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, la ejecución de la política pública y la evaluación de los resultados (Laswell, 1963). Como se puede deducir de las separaciones analíticas que involucran conocer el *proceso* de toma de decisión de una política, existen distintos niveles organizacionales influyentes en las decisiones e implementación de las mismas, que pueden ser divididas de la siguiente manera:

1º el **nivel estratégico decisional**, donde se decide la política como un todo[10];
2º el **nivel direccional** que comanda u ordena la implementación[11];
3º el **nivel logístico**, que articula los recursos de puesta en marcha e implementación;
4º el **nivel operacional**, que tiene a su cargo aplicar "en terreno" los programas que resultan de cada política.

El dispositivo normativo no podrá ser efectivo si es que los siguientes pasos de gestión y control no se encuentran de acuerdo a los propósitos. Asimismo, es importante señalar que, para que las políticas públicas tengan eficiencia, las administraciones regionales no solamente tienen que participar, sino también

[10] También es conocido como el *núcleo estratégico* del Estado (Bresser-Pereira, 1996: 5). Este nivel hace referencia a las organizaciones capaces de crear normas y definir políticas en un territorio determinado.
[11] Para algunos autores, este nivel vendría a ser el dispositivo de gestión, aduciendo al esquema mediante el cual se llevarán a cabo las actividades operativas y de control.

buscar permeabilidad con la sociedad local. En este sentido, el concepto de *embedded autonomy* resulta clave, puesto que indica y alude a "una burocracia incrustada o inserta en una serie de lazos sociales concretos que la ligan con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación de objetivos y políticas" (Evans 1985).

2.2. Marco de referencia del Rol del Estado en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas

Tomando en consideración los elementos anteriormente planteados, se propone a continuación un marco de referencia integral del Estado en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (TID). La lucha contra este fenómeno delincuencial requiere de un enfoque integral por parte de los Estados y pone a prueba su aparato institucional involucrado en los tres niveles de gobierno (nacional, departamental o regional y local), para diseñar e implementar políticas acertadas.

El siguiente gráfico plantea un esquema sistémico[12] con cuatro componentes. Los dos primeros están referidos al ámbito político al más alto nivel de los Poderes del Estado (en particular del Poder Ejecutivo en el que se centra este documento); y es que la lucha contra las drogas requiere inicialmente de la voluntad política de sus gobernantes, manifestada a través de sus máximos dirigentes (*nivel decisional*). Existiendo voluntad política, esta debe ser expresada en la asunción real y efectiva de un liderazgo político con una capacidad de planeamiento estratégico y que ponga en funcionamiento al aparato del Estado priorizando estas acciones (*nivel direccional*). Los dos componentes siguientes están referidos a la asignación adecuada de recursos económicos (*expresión de la voluntad política*) para la lucha contra las drogas (*nivel logístico*), y a la capacidad de las instituciones del Estado involucradas en ejecutar los planes, acciones y presupuestos de manera integral y efectiva (*nivel operacional*).

[12] Basándonos en las propuestas de enfoque sistémico de David Easton, Karl Deutsch, Gabriel Almond y Binham Powell: "Cuando se habla de *sistema político* se involucran todas las interacciones que afectan el uso real o posible de la coacción física legítima; éste es el hilo que recorre su acción dándole su peculiar carácter, importancia y coherencia como sistema. Ello implica la interdependencia de sus partes constitutivas y un límite específico entre él y su contorno; es decir, si en un sistema cambian las propiedades de un componente, todos los demás componentes que lo integran se verán afectados." (Easton, 1999:49).

Gráfico N° 1
Esquema sistémico del rol del Estado en la lucha contra las drogas

Elaboración: Propia

A.Voluntad política al más alto nivel

Sin duda este es el factor inicial necesario para desencadenar una acción efectiva de parte de los Estados dispuestos a enfrentar al narcotráfico. No siempre ha habido una expresión política clara y contundente para enfrentar este fenómeno.

Si bien la voluntad política se personifica en el Presidente de la República, los otros Poderes del Estado como el Legislativo y Judicial también deben tener pronunciamientos muy claros respecto de la lucha contra las drogas, más aún cuando son instancias vulnerables a la infiltración del narcotráfico. Asimismo, todas las instituciones involucradas deben manifestar voluntad de trabajar de forma conjunta.

A.1. Conocimiento real del problema – Diagnóstico

La dinámica del TID requiere que los Estados entiendan su accionar, diagnostiquen de manera adecuada el problema para que de esta manera puedan plantear las reformas normativas e institucionales capaces de enfrentarla, así como diseñar las intervenciones estratégicas más apropiadas. Se

debe conocer la dinámica que implica la producción (en el sentido de que no solamente se trata de cualquier cultivo, sino que está inserta en una red económica ilícita establecida), el procesamiento, las rutas de salidas del narcotráfico y la microcomercialización. Para esto, los Estados Nacionales deben contar con información fiable respecto a los principales indicadores del Tráfico Ilícito de Drogas que les permita tener una política pública más eficiente. Un común denominador de los países andinos ha sido la falta de presupuesto y de preparación profesional para recoger este tipo de información, tarea que ha sido llevada a cabo principalmente por la cooperación internacional.

A.2. Interés real de enfrentar el problema

Es un problema recurrente que los efectos negativos del narcotráfico no calen en los principales puntos de decisión y, por lo tanto, no se conviertan en prioridad para la agenda política. La evidencia de estos efectos en la sociedad no siempre ha implicado una decisión política al más alto nivel para enfrentarla. En algunos casos la percepción que se trataba de un problema principalmente para los países consumidores (países desarrollados en su gran mayoría) determinó inclusive que las asignaciones de los presupuestos nacionales sean mínimas y se esperaba que los recursos económicos de la cooperación internacional financiaran las acciones de lucha contra el narcotráfico.

A.3. Percepción del riesgo del problema

Un elemento que se tiene que tomar a consideración para evaluar la legitimidad con la cual los gobiernos diseñan e implementan estrategias de lucha contra las drogas es la percepción que tiene la población local en torno al peligro que significa la droga para el país[13]. La sociedad tiene que concebir un problema como necesario para plantear medidas con el objetivo de revertir la situación. La opinión pública tiende a ser reactiva más que proactiva, lo que se refleja en las prioridades de sus intereses.

B. Liderazgo político al más alto nivel

La voluntad es el paso necesario para involucrar al aparato del Estado en la lucha contra las drogas, pero la forma como se instrumenta de manera efectiva es a través de un liderazgo político que implique asumir directamente la responsabilidad de conducir permanentemente la lucha contra las drogas. El

[13] Es significativo que para ninguno de los tres países señalados el principal problema sea el narcotráfico. Así, frente a la pregunta de cuáles son los principales problemas internos que encuentran estos tres países, ninguno de ellos prioriza entre los cinco primeros al narcotráfico (los principales problemas son el desempleo, la seguridad pública, la economía, entre otros); solamente el 1% identifica al narcotráfico como un problema en Colombia, en el Perú es el 0,3% de la población y en Bolivia el 6,2% de la población (Corporación Latinobarómetro, 2011)

liderazgo al más alto nivel debe tener una visión de conjunto del problema y la capacidad de conducir la articulación de los esfuerzos de las instituciones involucradas; la compleja organización de los Estados con sectores que tienen sus propios intereses, responsabilidades y prioridades se pone a prueba en la lucha contra las drogas.

B.1. Capacidad de liderazgo

La capacidad de liderazgo del propio Presidente de la República es esencial para plasmar la voluntad política para movilizar al aparato estatal en la dirección esperada. El equipo del mandatario debe plasmar con firmeza la determinación política y motivar a los dirigentes de las instituciones involucradas en la lucha contra las drogas. La infiltración del narcotráfico en el Estado y la sociedad lo convierte en un enemigo muy activo que busca paralizar todos los esfuerzos para reducirlo.

La conducción de la lucha contra las drogas es permanente y la dinámica del narcotráfico requiere que las comisiones nacionales encargadas de la lucha contra las drogas evalúen y reevalúen las acciones, definan y redefinan las intervenciones con las autoridades públicas que tienen la responsabilidades asignadas. Las comisiones nacionales de lucha contra las drogas deben tener una estabilidad política que trascienda al gobierno de turno, con el fin de que los lineamientos y políticas adoptados tengan continuidad. Asimismo, las comisiones deben tener el grado de autonomía[14] y liderazgo necesario para poder diseñar las Estrategias Nacionales para combatir el narcotráfico y articular las diferentes instituciones que se encuentran involucradas.

B.2. Priorización del tema en la agenda política

Las agendas políticas también son dinámicas y se ajustan a los acontecimientos que tiene que enfrentar el país. Sin embargo, el TID debe mantener la prioridad para asegurar el logro de las metas y resultados esperados. En la medida que las autoridades de las instituciones públicas perciban que el tema es prioridad de la agenda política del gobierno, también lo priorizarán en su agenda sectorial.

No obstante, no se puede negar que las diversas situaciones externas e internas afectan las prioridades políticas y la debilidad del aparato institucional cede frente a estos vaivenes y pueden dejar en un segundo plano el combate al narcotráfico. Esto se manifiesta también en el presupuesto permanente que

[14] La politóloga Theda Skocpol menciona que en los Estados se encuentran íntimamente vinculados dos elementos; por un lado, la *capacidad* estatal y, por otro, la *autonomía*. Esta última se refiere a la medida en la cual los temas que prioriza el Estado se dan de acuerdo a una evaluación que hace su aparato burocrático, sin ceder a presiones políticas externas (Skocpol, 1985).

deberían tener las comisiones de lucha contra las drogas (que muchas veces no lo tiene, o que depende de las prioridades que tomen los ministerios de Economía en el presupuesto).

B.3. Visión de conjunto

Como se ha indicado el problema de las drogas tiene diversas dimensiones y las estrategias y planes de acción se componen de diversas intervenciones en el campo del desarrollo, la interdicción y la prevención, todo ello además en medio de una dispersión geográfica compleja y difícil. Por ello se debe afinar la visión para no perder de vista el conjunto. Se debe visualizar el problema desde sus diversas aristas, considerando que todas ellas son importantes y que el éxito dependerá de reconocer las interrelaciones y procesos de todos sus componentes.

El liderazgo político debe tener la capacidad de definir los grandes objetivos y metas, una visión estratégica que identifique las limitaciones institucionales y las fortalezca, y tener un pensamiento sistémico para convocar una acción conjunta y efectiva.

B.4. Planeamiento estratégico

Debe haber un planeamiento estratégico de la comisión o entidad encargada de la lucha contra las drogas, que señale los lineamientos que orienten la labor de las instituciones, que evalúe los avances y proponga los cambios necesarios para el logro de resultados. El planeamiento estratégico contribuye a aglutinar los esfuerzos individuales de cada institución, complementa las intervenciones para generar las sinergias para llegar a las metas propuestas.

En particular para el caso de la lucha contra las drogas, se debe establecer un proceso participativo de las diferentes instituciones que estén involucradas en la lucha contra las drogas para determinar la actuación del Estado en el corto, mediano y largo plazo. Es recomendable la definición *a priori* de los resultados esperados, los objetivos y metas, y la identificación de las instituciones responsables de llevarlas a cabo.

El núcleo estratégico supervisa todo este proceso y debe comprometer luego con las instancias pertinentes la provisión de los recursos económicos suficientes para el financiamiento del conjunto de acciones consideradas en las estrategias y planes de acción.

B.5. Marco normativo

El liderazgo político debe estar plasmado en un marco normativo, que explicite las reglas, leyes y reglamentos que autorizan las actividades que se llevarán a

cabo. Asimismo, el marco normativo debe asignar roles y responsabilidades de cada institución para la puesta en marcha de la política.

Si bien la estrategia debe ser integral e incluir todos los componentes de lucha contra las drogas, debe partir de un serio análisis institucional para determinar sus debilidades y considerar acciones para fortalecerlas como parte del esfuerzo estatal antidrogas. En todos los componentes de la lucha contra las drogas se requiere mejorar las normas para facilitar la promoción de las actividades (instalación de cultivos, reforestación de áreas degradadas, programas de prevención y tratamiento, entre otros); tener una coordinación e intercambio adecuado entre instituciones responsables (control de lavado de activos, control de insumos químicos, intercambio de inteligencia, etc.); y una labor más efectiva en el combate de la droga (pérdida de dominio, judicialización, penalización, etc.)

C. Asignación adecuada de recursos económicos

Los verdaderos compromisos asumidos por los Estados deben estar reflejados en la asignación de recursos presupuestales para el financiamiento adecuado y oportuno de las acciones contenidas en las estrategias y planes para el combate a las drogas. En este sentido, el carácter integral de las intervenciones deben ser consideradas en la asignación presupuestal efectiva, aunque en la práctica existe una seria limitación ya que el nivel de eficacia de las diversas instituciones del Estado no es el mismo. Además, hay que tomar en cuenta que los recursos que destina el narcotráfico en la promoción de su actividad son cuantiosos.

C.1. Disponibilidad de recursos presupuestales

En la última década, las cuentas fiscales y financieras de los países de la región han tenido mejores resultados, el crecimiento de los ingresos fiscales y el ordenamiento del gasto fiscal han permitido una mayor disponibilidad de recursos presupuestales. Frente a la reducción de ingresos para la lucha contra el narcotráfico provenientes de la cooperación internacional, los Estados andinos han sido capaces de comprometer una asignación creciente de recursos económicos.

C.2. Diseño adecuado de las intervenciones de acuerdo a la Estrategia

Los recursos presupuestales deben ser cuidadosamente divididas en las diferentes instituciones ejecutantes tomando en cuenta el componente que es más urgente reforzar (interdicción, prevención, desarrollo alternativo o erradicación, entre otros). Si bien los componentes de las estrategias y planes de lucha contra las drogas de los Estados andinos productores de droga son relativamente similares, el nivel de detalle de las intervenciones es clave y debe estar orientado por los objetivos y metas previamente establecidas. Esta precisión es necesaria para poder presupuestar los requerimientos financieros indispensables.

C.3. Enfoque presupuestal por resultados

La implementación de presupuesto por resultados (PPR) permite establecer una relación entre la asignación de recursos presupuestales y los resultados esperados de la intervención, permitiendo medir el efecto del gasto en cada uno de los programas y proyectos de inversión pública. A su vez estos PPR deben tomar como base las estrategias y planes nacionales de lucha contra las drogas, sus objetivos y metas.

Este enfoque sin duda contribuye a fortalecer la visión estratégica que debe tener el Estado como conjunto con los diversos sectores y niveles de gobierno (nacional y sub-nacional). Se transita del tradicional esquema de asignación presupuestal individual de cada sector u organismo público a la de una visión de conjunto, en la que se establecen objetivos, metas y resultados y luego se determinan las acciones del conjunto para el logro de las mismas. Esa transversalidad contribuye al trabajo conjunto y la generación de sinergias, así como a una percepción más favorable del ciudadano respecto de su Estado.

D. Capacidad de gestión institucional del Estado

La debilidad relativa de las instituciones del Estado de la región es puesta a prueba en la implementación de las acciones planificadas en la lucha contra el narcotráfico. Existen instituciones con mayores capacidades y experiencia en el gobierno nacional, pero los desafíos son mayores en los niveles sub-nacionales (gobiernos regionales y locales).

Se debe conocer en detalle cuál es la situación del conjunto de instituciones del Estado vinculadas a la lucha contra el narcotráfico. Un mapeo institucional con las fortalezas y debilidades permite incorporar, en los esfuerzos nacionales, el necesario fortalecimiento institucional[15]. Cada autoridad pública debe ser consciente de los desafíos y limitaciones de su propia institución.

D.1. Liderazgo institucional

El liderazgo político mencionado anteriormente debe replicarse en cada una de las instituciones que tienen a su cargo la implementación de las estrategias y planes de lucha contra las drogas, en particular aquellas que disponen de mayores recursos y responsabilidades.

[15] La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA tiene un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), responsable de evaluar la situación de las instituciones encargadas de la lucha contra las Drogas de los Estados participantes. Se puede consultar el nivel de avance de cada país a través de los informes, así como el cuestionario utilizado. Mayor información véase en:
URL:<http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/mem/about/default_spa.asp>.

Las máximas autoridades de las instituciones públicas comprendidas deben transmitir el mensaje y la motivación al interior de sus dependencias y priorizar la lucha contra las drogas en sus agendas sectoriales. Los desafíos institucionales son más complejos en aquellas instituciones en las que se tiene responsabilidad en una diversidad de temas y donde las presiones políticas del día a día pueden hacer virar la atención hacia otros problemas.

Existe una gran número de instituciones que son responsables de implementar las estrategias y planes antidrogas en todos sus componentes, como son desarrollo alternativo (promoción productiva, implementación de infraestructura social básica, implementación de infraestructura física básica, promoción comercial, entre otros); interdicción (erradicación de cultivos ilícitos, decomiso de drogas, decomiso de insumos químicos, control de lavado de activos, desarticulación de organizaciones criminales, entre otros); y prevención y tratamiento (educación, salud, comunicaciones). En la mayor parte de ellas, la lucha contra las drogas es uno de los temas de sus amplias agendas y no siempre se le otorga la prioridad sectorial debida.

D.2. Capacidad humana calificada

Las capacidades institucionales son el reflejo de las capacidades de sus recursos humanos. La lucha contra las drogas exige el compromiso calificado de todos los funcionarios públicos involucrados. Las calificaciones requeridas son diversas y abarcan todas las áreas de la organización.

Las gestiones en las instituciones públicas tienen dos grandes áreas y ambas presentan desafíos y calificaciones propias, las administrativas y operativas. Las administrativas tienen que ver más con la planificación y la elaboración de presupuestos, el manejo de los recursos humanos, el ámbito jurídico y los aspectos logísticos, la evaluación y el monitoreo, principalmente.

Por su parte, el área operativa está vinculada a la ejecución de las actividades y proyectos, y requiere un conjunto de especialidades cada vez más sofisticadas para el ejercicio efectivo de su labor: desarrollo rural, medio ambiente, interdicción, prevención y tratamiento. Aquí también las labores de planeamiento operativo, investigación e inteligencia son fundamentales.

Es importante que se tenga un organigrama claro en cada una de las instituciones involucradas en la lucha contra las drogas, así como un perfil delimitado de las personas que van a ocupar cada puesto. Por otro lado, es recomendable que los empleados que están encargados de la parte más operativa del programa tengan capacitaciones constantes, con el fin de que puedan estar actualizados acerca de nueva información y métodos aplicados a

este campo. Asimismo, es importante que los trabajadores en los gobiernos subnacionales sean sensibles al entorno y flexibles frente a situaciones externas, sin salirse de los límites normativos de la institución.

D.3. Sistemas y equipamiento

El tráfico ilícito de drogas se ha sofisticado en los últimos años; el gran acceso a recursos financieros los ha convertido en una organización criminal que utiliza equipos de tecnologías de información y de comunicaciones de punta; laboratorios de procesamiento de drogas; vehículos, medios y modalidades de transporte de insumos químicos y drogas por tierra, mar, ríos y aire; y armamentos sofisticados para la protección y defensa de la cadena del narcotráfico. Además, su accionar disperso en todo el territorio nacional incluye la promoción de actividades de producción de cultivos ilícitos, el desvío de los insumos químicos, la producción de drogas, el traslado de la droga hasta su exportación, la microcomercialización de drogas para el consumo interno y las operaciones de lavado de activos en diversas actividades económicas.

Frente a esta situación las instituciones del Estado deben también estar debidamente equipadas para enfrentar el narcotráfico en todos sus eslabones. Sobre todo en las acciones de interdicción, las fuerzas del orden no siempre cuentan con el equipamiento adecuado como vehículos de transporte (terrestre, fluvial y aéreo), sistema de radares para la interdicción aérea, pertrechos (armas, municiones, equipos), sistemas de comunicación, escáneres y equipos de detección de drogas e insumos químicos, sistemas de información electrónica, laboratorios forenses, entre otros.

La falta de recursos económicos ha sido una gran limitante para tener un equipamiento adecuado y la lucha por muchos años ha sido desigual y favorable al narcotráfico. En otros casos los sistemas engorrosos de compras estatales y la falta de capacidad para la gestión de los procedimientos presupuestales y de contrataciones públicas han impedido que se ejecute plena y cabalmente los recursos económicos asignados.

D.4. Coordinación interinstitucional efectiva

La intervención integral en la lucha contra las drogas se basa en una visión y trabajo en conjunto, así como en una coordinación a nivel horizontal como vertical; la coordinación horizontal involucra poder trabajar a la par con otros sectores del Estado y la vertical se basa en la interacción con los gobiernos sub-nacionales. En ese sentido, se deben conjugar los factores de tiempo, espacios, recursos y propósitos, de las diversas acciones previstas en las estrategias y planes antidrogas. Asimismo, se deben tener reuniones periódicas entre estas

diversas instancias de gobierno para poder contrastar resultados y poder re-definir las estrategias.

La experiencia señala que las acciones de erradicación, por ejemplo, deben estar acompañadas de programas de desarrollo alternativo post-erradicación. Solo en esa medida se hace sostenible la reducción de cultivos ilícitos, con el cambio del comportamiento del productor cocalero dispuesto a transitar hacia la economía lícita. Este nivel de coordinación entre las instituciones que tienen a su cargo las tareas de erradicación y desarrollo alternativo es un gran desafío de sincronización y táctica que no siempre se logra.

D.5. Monitoreo y evaluación

El nuevo enfoque de intervención estratégica de las instituciones que luchan contra el narcotráfico, reforzada además por la puesta en práctica de programas presupuestales por resultados, requiere de capacidades de monitoreo y evaluación de impacto de sus acciones desplegadas. Estas nuevas prácticas de gestión públicas forman parte de los nuevos esquemas de modernización institucional que deben fortalecerse. El uso eficiente de los escasos recursos presupuestales y de la cooperación internacional debe someterse a estas prácticas de seguimiento para asegurar el logro de resultados.

Son pocas las instituciones que han logrado una acción eficaz y efectiva en todo el ciclo de diseño, implementación, monitoreo y evaluación. Es un proceso de mejora continua que los Estados han identificado y que les toca resolver.

Limitantes: transparencia y corrupción

La incidencia del narcotráfico desde la década de los ochentas ha tenido diferentes dinámicas en los países andinos, sin embargo el común denominador ha sido una infiltración permanente en las instituciones estatales. A través de la corrupción han buscado debilitar el aparato estatal y de esa manera generar mejores condiciones para el desarrollo de su organización y negocio criminal; mientras que, por su parte, los Estados no han tenido el alcance suficiente para tomar las medidas de control necesarias.

Esta situación debe ser analizada a profundidad y reportada al más alto nivel de las decisiones políticas para mitigar su impacto. Sin embargo, una mayor transparencia en la información de la gestión de las instituciones involucradas puede favorecer el escrutinio público, la rendición de cuentas y la denuncia de casos de corrupción. Asimismo, se deben crear mayores y mejores mecanismos de control entre las diversas instancias de gobierno, con el fin de no dar cabida a redes de corrupción. La labor de la prensa es vital para sumarse a esta iniciativa.

3. Estrategias Nacionales de Lucha Contra las Drogas

Como se ha podido evidenciar con anterioridad, el tráfico ilícito de drogas es un fenómeno complejo que necesita de una trama institucional fuerte y con liderazgo que pueda hacerle frente. En este sentido, se presenta un marco de referencia del rol del Estado en la lucha contra las drogas que tiene cuatro componentes principales: voluntad política al más alto nivel, liderazgo político al más alto nivel, asignación adecuada de recursos económicos y capacidad de gestión institucional del Estado.

La disminución de la presencia del narcotráfico en el Perú, Colombia y Bolivia está directamente ligada al hecho de que se han esbozado e implementado diversas estrategias y planes de lucha contra las drogas. A continuación analizaremos la situación de cada país en específico.

3.1. La lucha contra el TID en Bolivia

La lucha contra el narcotráfico en Bolivia ha estado marcada tanto por disputas internas respecto a los lineamientos que debían seguirse en estos temas, como por la relación que guarda este Estado con Estados Unidos. Es menester mencionar que las principales dificultades entre estos países surgieron con el gobierno de Evo Morales, quien provenía de un sindicato de trabajadores cocaleros.

Por otro lado, así como el Perú, Bolivia es uno de los países que mantiene un uso tradicional del cultivo y *chacchado* de la hoja de coca. Es por esta razón que, habiendo firmado su compromiso con la ONU a través de la Convención de Viena de 1961, existe una contradicción entre este tratado y la Constitución del país, pues en el artículo 49 de la Convención se prohíbe el masticado tradicional de la Coca, mientras que la Constitución boliviana la defiende.

3.1.1. Marco institucional

A pesar de la situación anteriormente señalada, se han aprobado dos planes nacionales: el Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2006–2010 (PNDIC) y la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2011–2015 (ENDIC).

Además se tiene la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Coca 2007 – 2010 y, junto con la Ley 1008 (aprobada en 1988), forman el marco legal-institucional de donde parte la política de lucha contra el narcotráfico boliviana, así como las políticas de revaloración de la hoja de coca, a partir de la consideración que se hace de ella como un producto ancestral y parte de la cultura boliviana. La institución encargada de plantear las medidas y estrategias de lucha contra el Narcotráfico es el Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID).

Cuadro N° 2

Principales estrategias de lucha contra las drogas

- Estrategia Boliviana de Lucha contra el Narcotráfico 1998-2002
- Estrategia Boliviana Integral de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas 2004-2008
- Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revaloración de la Hoja de Coca 2007-2010
- Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015
- Plan Nacional de Prevención, Tratamiento y Reinserción de Drogodependientes 2011-2015

A comparación de los otros países, se busca una estrategia de lucha contra el narcotráfico que revalorice a la vez la hoja de coca. En esta estrategia se menciona numerosas veces que se pretende fortalecer las instituciones del Estado para reducir el *cultivo excedentario* de hoja de coca[16], el desvío de sustancias químicas utilizadas para fines ilícitos y legitimación de ganancias ilícitas y delitos conexos. De esta manera, en la Estrategia se señalan los tres pilares que la sustentan: Reducción de la Oferta, Reducción de la Demanda y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca.

3.1.2. Estructura organizacional

En la lucha contra las drogas, Bolivia ha creado la siguiente estructura organizacional:

[16] En la estrategia se señala que en el territorio boliviano existen 20.000 hectáreas de cultivos de hoja de coca lícitos, y todas las hectáreas nuevas que no estén dentro de este marco deben ser eliminadas.

Gráfico N° 2

Cabe resaltar que en el año 2011 se creó la Unidad Ejecutora de Lucha Integral Contra el Narcotráfico (UELICN), instancia que cuenta con recursos financieros propios para fortalecer la lucha contra el narcotráfico.

En el informe Mundial de Drogas del año 2013, Naciones Unidas menciona la reducción de cultivos de hoja de coca ilegal en Bolivia como producto de una estrategia de racionalización que permitió una disminución concertada (en el año 2013 se erradicaron en total 11.407 hectáreas ilegales).

Aunque no se tienen estadísticas de los gastos presupuestales del gobierno boliviano, los resultados a partir del 2005 de decomiso de drogas, las actividades de racionalización/erradicación de cultivos de coca y la destrucción de pozas de maceración y laboratorios, pondrían de manifiesto la asignación de mayores recursos propios en la lucha contra las drogas.

3.2. La lucha contra el TID en el Perú

En el caso de Perú, el TID ha estado directamente ligado con el terrorismo y con la corrupción estatal. Si bien el Perú se adhirió a la Convención de Viena de 1961 respecto a Estupefacientes, recién a fines de la década de los ochenta se empiezan a realizar actividades específicas de lucha contra el narcoterrorismo y, en el 2002, se diseña la primera Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas.

3.2.1. Marco institucional

En el Perú la institución encargada de la lucha contra el TID es la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (DEVIDA) —antes CONTRADROGAS—, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y

que articula once ministerios. En cuanto a la estrategia, en los últimos gobiernos se han diseñado hasta tres:

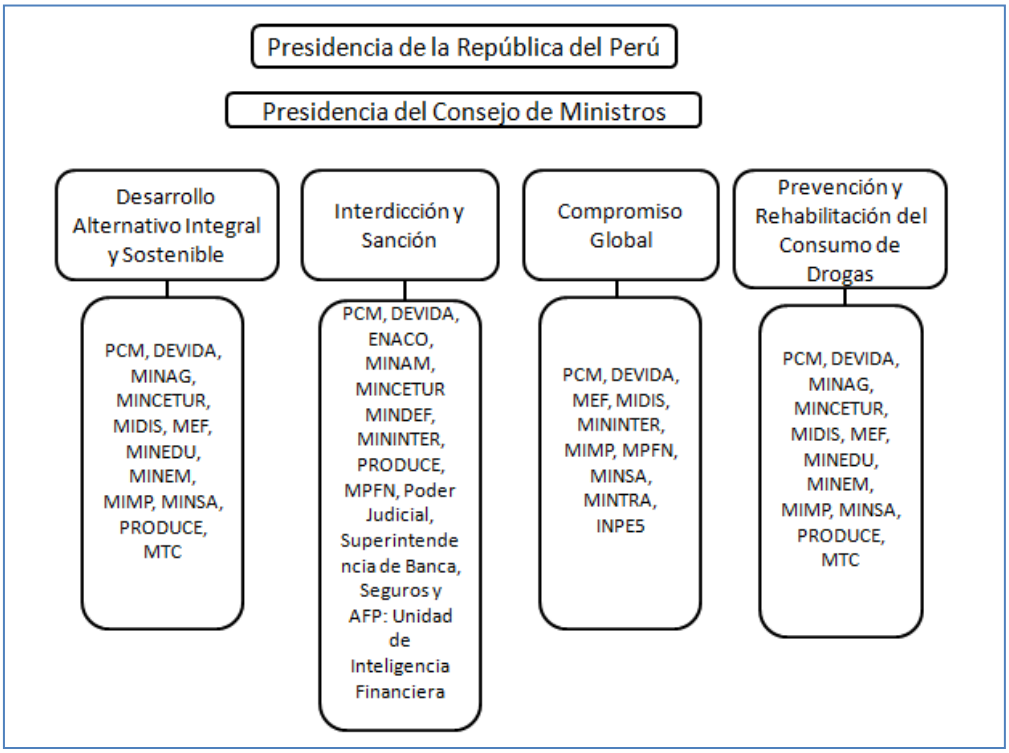
- Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2002-2007
- Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007-2011
- Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2012-2016

Las líneas estratégicas que enmarcan la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas son: interdicción y sanción, desarrollo alternativo integral y sostenible, prevención y rehabilitación del consumo y compromiso global.

3.2.2. Componentes y estructura organizacional en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas

Por su parte, en su lucha contra las drogas, el Perú tiene la siguiente estructura organizacional:

Gráfico N° 3

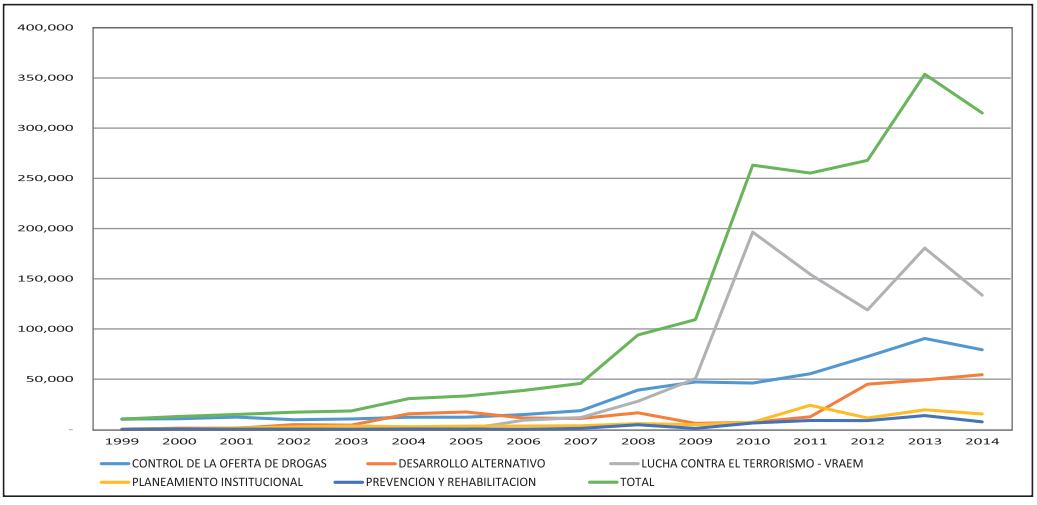


Fuente: Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016

Si bien en la ENLCD se expone que son estas diversas instituciones las que tienen que estar encargadas de la lucha contra las drogas, no se muestra la vinculación entre ellas, ni el papel que tiene DEVIDA a nivel de planeamiento, vinculación y evaluación. Por lo tanto, vemos una debilidad institucional que debe ser compensada para que el TID pueda ser combatido de manera integral.

En el caso de Perú, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, ha habido un crecimiento sostenido de la asignación de recursos económicos estatales para esta lucha desde el 2007. En el 2014, el presupuesto antidrogas fue de 315 millones de dólares, la mayor parte de recursos fueron destinados a la intervención en el VRAEM con 134 millones y a interdicción, que recibió 104 millones de dólares, mientras que el desarrollo alternativo recibió 54 millones de dólares (véase detalles anuales en el Anexo N° 2).

Gráfico N° 4
Gastos gubernamentales en la lucha contra las drogas en el Perú
1999–2014
(Miles de dólares)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

3.3. La lucha contra el TID en Colombia

En el caso de Colombia, así como en Perú, el TID ha estado directamente vinculado con episodios de violencia interna, deslegitimación del aparato estatal, y prácticas corruptas que impidieron que los sistemas de justicia y seguridad pudieran funcionar correctamente. Asimismo, el TID en este país ha estado vinculado con los espacios ganados por el terrorismo. Frente a este contexto,

Colombia ha desarrollado una fuerte trama institucional para combatir el narcotráfico que vale la pena resaltar.

3.3.1. Marco institucional

En Colombia se vienen implementando estrategias integrales de lucha contra las drogas desde el año 1998:

- Plan Nacional de Lucha contra las Drogas de Colombia 1998-2002
- Plan Integral contra las Drogas 2007-2010
- Política Nacional de Erradicación Manual del Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial 2010
- Política Nacional contra las Drogas 2010-2014

Uno de los elementos que marcaron de forma especial la lucha contra las drogas en Colombia fue el llamado "Plan Colombia", llevado a cabo en el gobierno de Andrés Pastrana (1999-2005). Las principales líneas de acción presentes en este plan eran:

a. Control de evasión fiscal
b. Acuerdos de paz negociados con los grupos alzados en armas;
c. Defensa nacional, judicial y de derechos humanos
d. Desarrollo alternativo
e. Desarrollo humano, de apoyo a los sectores de la población vulnerables a la pobreza y la violencia;
f. Compromiso compartido

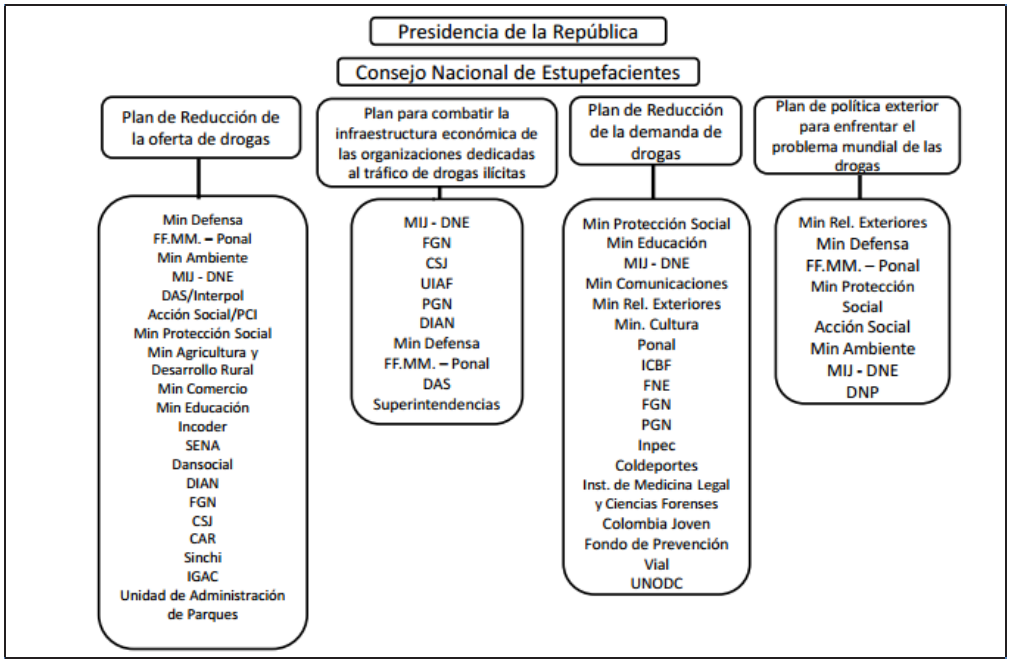
En términos macro, el Plan Colombia logró implementar una estrategia integral de Lucha Contra el Narcotráfico, reduciendo la producción de coca y de cocaína, así como también se llegaron a acuerdos con las principales agrupaciones subversivas. Los esfuerzos realizados posteriormente durante los gobiernos de Uribe y Santos permitieron una reducción sostenida de los cultivos de coca, así como mejores resultados en las labores de interdicción, con un mayor decomiso de drogas e incautación de insumos químicos.

3.3.2. Estructura organizacional

Formalmente al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) le corresponde el diseño de la estrategia y, más bien, la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) está encargada de la secretaría técnica, la coordinación interinstitucional y la administración de los bienes con extinción de dominio.

El esquema institucional comprende cinco componentes: reducción de la oferta de drogas ilícitas, gestión ambiental, desarrollo alternativo, reducción de la demanda de drogas ilícitas, fortalecimiento jurídico institucional y política internacional del programa mundial de drogas.

Gráfico N° 5



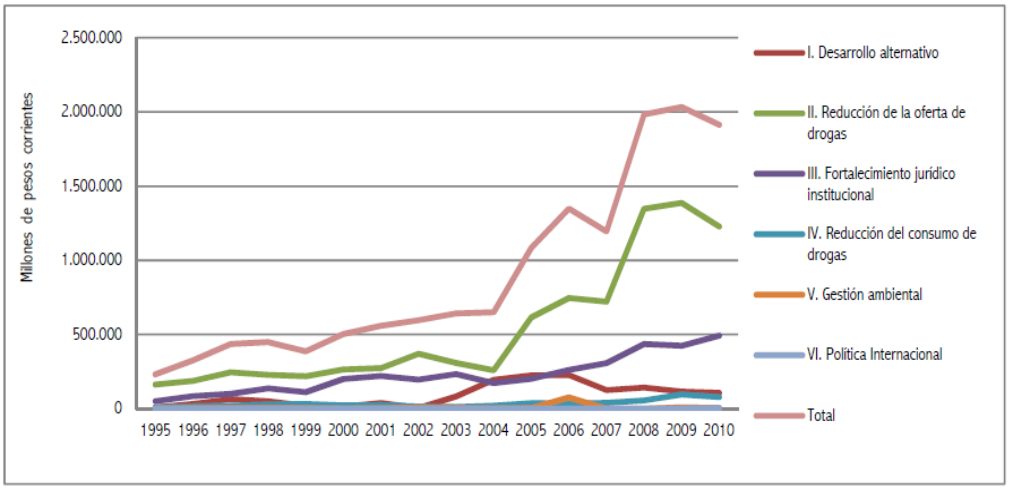
Fuente: Plan Nacional contra las Drogas 2011-2015

El componente de fortalecimiento institucional es liderado por el Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Política de Lucha contra las Drogas. La instrumentación corresponde a la Fiscalía General de la Nación a través de la Unidad Nacional Antinarcóticos y de Interdicción Marítima (UNAIM), la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos y la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación. La administración de la extinción de dominio y el Observatorio de Drogas corresponde a la DNE. El reporte de operaciones sospechosas en el sistema financiero es función de la UIAF del Ministerio de Hacienda. El monitoreo de los vínculos entre el narcotráfico, la criminalidad y el conflicto armado es llevado a cabo por el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

El siguiente gráfico muestra cómo ha crecido el financiamiento de la lucha contra las drogas en Colombia, alcanzando en los últimos años alrededor de 2 billones

de pesos (alrededor de 1,000 millones de dólares). En el 2010, la mayor parte de los recursos presupuestales fueron dirigidos a la interdicción, representando el 64,2%, mientras que el desarrollo alternativo solo recibió el 5,5%. Una primera percepción de esta situación es que los programas de desarrollo requerirían una mayor asignación presupuestal, sobre todo si consideramos que la sostenibilidad de la reducción de los cultivos ilícitos en el mediano y largo plazo se basa en el cambio de comportamiento de los cultivadores de coca que se trasladan a la economía lícita.

Gráfico N° 6
Gasto en el problema de las drogas 1995-2010 en Colombia
(Millones de pesos constantes de 2010)



Fuente: Departamento Nacional de Planificación.
Gasto del Estado Colombiano frente al problema de las drogas, 2010.

3.4. Elementos en común en las estrategias nacionales

Como hemos podido observar, hay componentes que se repiten en los tres países, que hacen evidenciar la multidimensionalidad del problema del TID y, por lo tanto, la necesidad de un aparato estatal fuerte y preparado para enfrentarlo. Todas las estrategias y planes nacionales de lucha contra las drogas presentan dos elementos básicos que delinean las políticas nacionales sobre las drogas: por un lado la reducción de la demanda y, por otro lado, la reducción de la oferta y medidas de control. Dentro de la reducción de la demanda se plantean programas de prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social, y de reducción de daños. Por otro lado, los programas de reducción de demanda y

medidas de control hacen referencia a programas de reducción de la oferta, erradicación de cultivo, desarrollo alternativo y programas de interdicción (decomiso de drogas e insumos químicos y control de lavado de activos, entre otros).

Los tres países andinos, asimismo, se refieren a la importancia de fortalecer la institucionalidad estatal, como se puede constatar en sus respectivas estrategias de lucha contra las drogas:

> *"Adicionalmente, **es necesario fortalecer a las instituciones involucradas en las labores contra el narcotráfico**, que, debido a su complejidad y a sus múltiples dimensiones, requiere una acción coordinada y un criterio unitario, para hacerlas más efectivas."*
>
> Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015 **Bolivia.**

> *"La principal razón que explica la emergencia de economías ilegales asociadas a los cultivos ilícitos, **es la debilidad en el acompañamiento institucional** para garantizar procesos de desarrollo sostenidos con una efectiva presencia del Estado y su consecuente oferta institucional".*
>
> Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), Departamento Nacional de Planeación, "Plan Nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial", junio de 2010, **Colombia.**

> *"Consecuentemente en forma directa y como problema central se encuentran las Instituciones competentes para prevenir y combatir la producción, elaboración de drogas, tráfico ilícito, corrupción y promoción. **Las instituciones presentan deficiencias** en la implementación de equipamiento, capacitación, registro de estadísticas científicas, inteligencia y un presupuesto acorde para el enfrentar al crimen organizado".*
>
> Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2012-2016, **Perú**.

[Los resaltados son nuestros]

A la par que se hace hincapié en los planes nacionales de lucha contra las drogas en el fortalecimiento institucional de los cuerpos estatales para hacerle frente al narcotráfico, es importante volver a analizar las capacidades estatales a la luz del esquema sistémico que se está proponiendo.

En cuanto a la **voluntad política**, es importante resaltar que en los tres países —según las encuestas revisadas— no se tiene una percepción real del problema del narcotráfico por los ciudadanos; en tal sentido, no hay una exigencia hacia los mandatarios para afrontar el problema con firmeza. Sin embargo, todos los mandatarios —excepto Evo Morales en su primer mandato— han mostrado voluntad para hacerle frente a este problema.

En segundo lugar, respecto al **liderazgo político**, ha sido principalmente en Colombia donde el tema de la lucha contra las drogas ha ganado protagonismo en la agenda política, principalmente por los efectos que tenía en la violencia y el crimen organizado. Empero, los tres países andinos cuentan con un marco normativo y una estrategia que delinea los reglamentos, cargos y responsabilidades. No obstante la presencia de una normativa, debemos recalcar que esto generalmente no ha supuesto una prioridad en la agenda de gestión pública, sino más bien un tema colateral.

En tercer lugar, en cuanto a la **asignación adecuada de recursos económicos,** Colombia es el país que más recursos económicos ha invertido en la lucha contra las drogas. Sin embargo, debemos rescatar que en el caso del Perú el enfoque presupuestal que se ha utilizado ha sido el de "presupuesto por resultados", que ha traído una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Sin embargo, no queda aún claro la articulación del pliego presupuestal por cada sector destinado a esta lucha.

Por último, respecto a la capacidad de **gestión institucional**, se encuentra una deficiencia en todos los países en la capacidad de coordinación interinstitucional, así como en los mecanismos de monitoreo, que son aún deficientes.

4. Conclusiones y recomendaciones

a) La presencia del narcotráfico en los países andinos productores de hoja de coca y drogas cocaínicas, se manifiesta en una problemática que incluye aspectos sociales, económicos, ambientales, de seguridad y corrupción que desafían las capacidades de los Estados de enfrentarlos eficazmente. Los diversos componentes que conforman las estrategias nacionales exigen una intervención integral del Estado.

b) La voluntad y liderazgo político es la condición necesaria pero no suficiente para lograr que el aparato estatal reaccione eficientemente frente al tráfico ilícito de drogas. La prioridad política aparece cuando la presencia del narcotráfico ya está consolidada en el país y se convierte en un serio problema para la seguridad nacional. Se tiene una actitud reactiva frente al problema y no preventiva. En los últimos años, los países andinos vienen priorizando la lucha contra las drogas y esto se expresa en la mayor asignación de recursos nacionales y menor dependencia de la cooperación internacional.

c) La institucionalidad es el fundamento de la verdadera capacidad del Estado de enfrentar al narcotráfico. La diversidad de entidades relacionadas a cada uno de los componentes de la lucha contra las drogas incluyen los niveles nacionales y sub-nacionales lo que representa un gran desafío de coordinación. El mismo liderazgo requerido al más alto nivel político también debe reflejarse en cada una de las instituciones involucradas con el fin de priorizar la implementación de las acciones planificadas.

d) Existen experiencias y mejores prácticas institucionales en cada uno de los países y que se pueden intercambiar. Esta rica experiencia puede facilitar los procesos de mejoras en las instituciones públicas involucradas.

e) Es necesario realizar diagnósticos institucionales para determinar sus respectivas debilidades y establecer programas de fortalecimiento de capacidades (planeamiento, implementación, monitoreo y evaluación). Se requiere formalizar esta práctica para determinar objetivamente el estado de situación de las instituciones involucradas en la lucha contra

las drogas, permitiendo que sus autoridades asuman este estado situacional y se planteen acciones para mejoras.

f) Se debe incluir el componente de fortalecimiento institucional en las estrategias y planes de lucha contra las drogas, estableciendo los objetivos, metas y líneas de acción correspondientes.

g) El intercambio de conocimientos, experiencias y mejores prácticas de gestión pública en todas las áreas de la lucha contra las drogas entre los países andinos puede promover la mejora de la base institucional. La elaboración de informes, estudios, investigaciones, casos, talleres de intercambio y pasantías podría ser parte de una propuesta regional de fortalecimiento institucional.

BIBLIOGRAFÍA

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos
1996 *De la administración pública burocrática a la gerencial.* CLAD: Documentos Debate N°2, agosto.

CHABAT, Jorge.
2005 "Narcotráfico y el Estado: el discreto encanto de la corrupción". En: *Letras Libres*, septiembre.

CONSEJO NACIONAL DE LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS DE BOLIVIA (CONALTID)
2007 *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y reducción de cultivos excedentarios de coca 2007-2010*. La Paz.

CONSEJO NACIONAL DE LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS DE BOLIVIA (CONALTID)
2011 *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y reducción de cultivos excedentarios de coca 2011-2015*. La Paz.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO
2011 *Informe 2011*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

GROMPONE, Romeo
2010 *Régimen político, improvisaciones institucionales y gobernabilidad democrática*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA
2003 *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*. Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA
2010 *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA
2010 *Plan Nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial.* Bogotá, junio.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA
2011 *Gasto del Estado Colombiano frente al problema de las drogas, 2010*. Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA
1998 *Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998-2002*. Bogotá.

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

DEVIDA
2002 *Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2002-2007*. Lima: DEVIDA.

DEVIDA
2007 *Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007-2011*. Lima: DEVIDA.

DEVIDA
2010 *Estudio del Impacto Social y Económico del Consumo de Drogas en el Perú*. Lima: DEVIDA.

DEVIDA
2012 *Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2012-2016*. Lima: DEVIDA.

EASTON, David
1999 *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

EVANS, Peter
1995 "El Estado como problema y como solución", en: Desarrollo Económico Nº 140, Buenos Aires.

GARCÍA, Jaime y Jaime ANTEZANA
2009 *Diagnóstico de la situación de desvío de insumos químicos al narcotráfico*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y la Vida sin Drogas (DEVIDA).

GARCÍA Jaime y Jaime ANTEZANA
2010 *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.

GARCÍA Jaime, Fabián NOVAK, Sandra NAMIHAS y otros
2009 *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

GARCÍA Jaime, Fabián NOVAK, Sandra NAMIHAS y Carmen MASÍAS
2011 *Lucha contra el narcotráfico en el Perú. Una estrategia para el Gobierno 2011-2016*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

GARCÍA, Miguel
"Cultivos ilícitos, participación política y confianza institucional", en: URL:<http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia-Capitulo-Miguel-Garcia.pdf>.

HILDEBRAND, Mary E. y Merilee S. GRINDLE
1997 "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?" En: GRINDLE, Merilee S. (Editores). *Getting Good Government*. Boston: Harvard University Press.

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

ISUANI, Fernando
2012 "Conferencia: Las capacidades estatales". En ALZA BARCO, Carlos. *Gestión pública: balance y perspectivas*. Lima: Pontificia Universidad Católica el Perú.

LASSWELL, Harold D.
1963 "The design process". En: POLSBY, Nelson W., Robert A. DENTLER y Paul A. SMITH. *Politics and Social Life: An introduction to political behavior*. Boston: Houghton Mibblin Company.

LINDBLOM, Charles E.
1963 "The science of muddling through". En: POLSBY, Nelson W., Robert A. DENTLER y Paul A. SMITH. *Politics and Social Life: An introduction to political behavior*. Boston: Houghton Mibblin Company.

LÓPEZ, Noam y Sofía VIZCARRA
2012 *La cadena de valor de la cocaína: un análisis georeferenciado del VRAE*. Lima: POLITAI, Asociación Civil de Ciencia Política. Año 3, número 5, junio.

MACROCONSULT
2011 *Narcotráfico: Amenaza al crecimiento sostenible del Perú*. Segunda Edición. Lima: MACROCONSULT.

MENDIETA JIMENEZ, Ernesto
2007 "Análisis de sistemas como insumo esencial en la generación de mejores prácticas de lucha contra los delitos de alta complejidad". En: ROEMER, Andrés y Edgardo BUSCAGLIA (Compiladores). *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

NACIONES UNIDAS
2014 *Cultivos de coca y desarrollo humano*. Madrid: UNODC.

NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS
2014 *Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

NIÑO, Catalina
2012 *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Quito: FES ILDIS.

PAEZ, Cesar
2012 "Cuatro décadas de Guerra contra las drogas ilícitas: Un balance costo beneficio", en: *Análisis Latinoamericano 4*. Bogotá: Centro de Pensamiento Estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

PANFICHI, Aldo y Mariana ALVARADO
2011 *Corrupción y Gobernabilidad*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y social (CIES).

PEREIRA, Luiz
2007 "La Reforma del Estado en los años noventa: lógica y mecanismos de control." En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura del Gabinete de Ministros.

ROCHA, Ricardo
2011 *Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho y UNODC.

ROJAS, Fernando
2002 *La Economía de la Coca*. La Paz: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana.

SANTANA, Adalberto
2004 *El narcotráfico en América Latina.* México D.F: Siglo Veintiuno.

SHAH Neha
2011 "An outcome and impact study of the program: Areas for Municipal-level Alternative Development". USAID-Colombia Alternative Development Program 2006-2010.

SKOCPOL, Theda
1985 *Bringing the state back*. Cambridge: Cambridge University Press.

STOCKLI, Gabriela
2014 *Discursos y estrategias de negociación entre cocaleros y el Estado peruano en el marco de los Programas de Desarrollo Alternativo al narcotráfico: el caso del Aguaytía, Ucayali*. Lima: Tesis de Licenciatura de la PUCP.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2000 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 1999*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2000 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 1999*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2000 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 1999*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2001 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2000*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2001 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2000*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2001 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2000*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2002 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2001*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2002 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2001*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2002 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2001*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2003 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2002*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2003 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2002*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2003 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2002*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2004 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2003*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2004 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2003*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2004 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2003*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2005 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2004*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2005 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2004*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2005 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2004*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2006 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2005*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2006 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2005*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2006 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2005*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2007 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2006*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2007 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2006*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2007 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2006*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2008 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2007*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2008 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2007*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2008 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2007*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2009 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2008*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2009 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2008*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2009 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2008*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2010 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2009*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2010 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2009*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2010 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2009*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2011 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2010*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2011 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2010*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2011 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2010*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2012 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2011*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2012 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2011*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2012 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2011*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2013 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2012*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2013 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2012*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2013 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2012*. Lima.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2014 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Bolivia 2013*. La Paz.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2014 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia 2013*. Bogotá.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
2014 *Monitoreo de Cultivos de Coca. Perú 2013*. Lima.

TANAKA, Martín
2010 *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

THOUMI, Francisco
1995 *Political economy and ilegal drugs in Colombia*. Londres: Lynne Rienner.

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

ANEXOS

Anexo N° 1

Evolución de indicadores de coca y cocaína en los países andinos productores (2000-2013)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cultivos de arbustos de coca en Has	Bolivia	14,600	19,900	24,400	23,600	27,700	25,400	27,500	28,900	30,500	30,900	31,000	27,200	25,300	23,000
	Colombia	163,000	145,000	102,000	86,000	80,000	86,000	78,000	99,000	81,000	73,000	62,000	64,000	48,000	48,000
	Perú	43,400	46,200	46,700	44,200	50,300	48,200	51,400	53,700	56,100	59,900	61,200	62,500	60,400	49,800
	TOTAL	**221,000**	**211,100**	**173,100**	**153,800**	**158,000**	**159,600**	**156,900**	**181,600**	**167,600**	**163,800**	**154,200**	**153,700**	**133,700**	**120,800**
Fabricación potencial de cocaína en TM	Bolivia	43	60	60	79	98	80	94	104	113	114	115	101	100	95
	Colombia	695	617	580	440	390	640	610	600	430	410	350	345	309	290
	Perú	141	150	165	155	190	260	280	209	302	317	321	320	310	290
	TOTAL	**879**	**827**	**805**	**674**	**678**	**980**	**984**	**913**	**845**	**841**	**786**	**766**	**719**	**675**
Incautación de cocaína en TM	Bolivia	1	0	0	6	1	1	1	3	7	5	3	6	4	2
	Colombia	90	57	95	113	149	173	127	127	198	203	165	156	188	167
	Perú	6	5	7	4	7	18	15	8	16	11	18	11	13	13
	TOTAL	**97**	**62**	**102**	**123**	**157**	**192**	**143**	**138**	**222**	**219**	**186**	**172**	**205**	**182**

Fuente: UNODC y estimaciones propias.

Anexo N°2

Gastos gubernamentales en la lucha contra las drogas
Presupuesto institucional modificado
1999-2014
(Miles de dólares)

PROGRAMAS (dólares)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CONTROL DE LA OFERTA DE DROGAS	10,260	10,565	12,305	9,613	10,411	12,178	12,160	14,755	18,594	39,159	47,207	46,191	55,390	83,931	90,526	104,125
DESARROLLO ALTERNATIVO	-	1,232	1,111	4,788	4,244	15,463	17,367	11,379	10,890	16,548	5,932	7,007	12,461	44,992	49,237	54,476
LUCHA CONTRA EL TERRORISMO	-	-	-	-	-	-	-	9,145	11,770	28,014	50,463	196,506	154,470	118,911	180,641	133,589
PLANEAMIENTO INSTITUCIONAL	-	574	1,220	2,455	3,418	2,594	3,273	3,334	3,615	5,800	4,738	7,087	24,013	11,360	19,534	15,415
PREVENCION Y REHABILITACION	-	486	235	237	285	421	397	128	943	4,572	933	6,416	8,924	8,765	13,800	7,444
TOTAL	**10,260**	**12,857**	**14,871**	**17,093**	**18,358**	**30,656**	**33,198**	**38,741**	**45,812**	**94,093**	**109,273**	**263,207**	**255,257**	**267,958**	**353,738**	**315,049**

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

AUTORES

Jaime A. García Díaz

Economista de la Universidad de Lima y Máster en Economía y Dirección de Empresas por el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE) de la Universidad de Navarra (España).

Participa activamente en investigaciones sobre la situación del narcotráfico en el Perú, sus impactos económicos y las estrategias para luchar contra este problema. Además ha realizado diversas publicaciones en temas económicos y de comercio. Es consultor internacional y ha trabajado con diversos organismos internacionales y agencias de cooperación.

Fue Vice Ministro de Industrias del Ministerio de Industria y de Comercio Exterior (1993-1996). Participó en el Grupo de Trabajo para la preparación del Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas elaborado por la Organización de Estados Americanos en el año 2013.

Actualmente es Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Vicepresidente Ejecutivo de Consultandes S.A.

Gabriela Stöckli

Es Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es Investigadora del Laboratorio de Criminología Social y Estudios Sobre la Violencia de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Las líneas principales de investigación que desarrolla están relacionadas al estudio del narcotráfico, políticas públicas y desarrollo. Ha trabajado, asimismo, en proyectos de desarrollo alternativo al narcotráfico con la cooperación internacional.

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) es la unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú creada en 1991, con el propósito de impulsar en el Perú el conocimiento de los asuntos internacionales con perspectiva multidisciplinaria, teniendo en cuenta la creciente importancia de estos asuntos para el desarrollo del Perú en un mundo global e interdependiente.

Desde su creación, el IDEI ha venido desarrollando su actividad en tres áreas específicas. *En el campo de la investigación*, el IDEI ha desarrollado más de ciento cincuenta estudios en diversos ámbitos del quehacer internacional desde una perspectiva multidisciplinar, tales como: política exterior, defensa y seguridad (trata de personas, narcotráfico, terrorismo, corrupción), derecho diplomático, derecho internacional (público, privado, de los derechos humanos, humanitario), economía y comercio internacionales, relaciones internacionales, democracia, medio ambiente, historia diplomática, relaciones civil-militares, integración, género y derechos de la mujer, política migratoria, entre otros.

En materia de publicaciones, la vasta producción del IDEI se inició en 1993 sobrepasando en la actualidad los ciento cincuenta títulos. De igual forma, el Instituto publica anualmente la Revista Agenda Internacional, la cual ha producido ya más de 30 números y, en cuyas páginas, figuran colaboraciones de renombradas figuras nacionales y extranjeras, quienes han abordado diversas cuestiones de interés internacional a partir de diferentes disciplinas como Derecho, Ciencia Política, Economía, Historia, Sociología, Filosofía, Relaciones Internacionales, entre otras. Asimismo, el IDEI cuenta con un boletín electrónico "Panorama Mundial", que analiza los principales sucesos ocurridos en el mundo, con una periodicidad bimensual, contando a la fecha con miles de suscriptores.

En el ámbito de la difusión del conocimiento internacional, el IDEI ha organizado más de doscientos eventos (seminarios, talleres, mesas redondas, conferencias, coloquios, etc.), los cuales han tenido lugar en Lima, provincias, e, incluso, en los Estados Unidos de América, Chile y España. Entre las principales actividades desarrolladas durante los últimos años, el IDEI tuvo el honor de coorganizar, por primera vez en el Perú, el curso externo de la Academia de Derecho

Internacional de la Haya en diciembre de 2005. De igual forma, el Instituto ha participado como socio académico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en la V Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe (ALCUE, 2008), así como en la XX Cumbre del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC, 2008). En marzo de 2010, fue anfitrión de las sesiones del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Y luego, colaboró en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur y Países Árabes (ASPA, 2012). Finalmente, en el 2014 el IDEI colaboró con el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores en la preparación de Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – COP 20, así como la Décima Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto – CMP 10.

EL ROL DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN LOS PAÍSES PRODUCTORES DE HOJA DE COCA

Abril, 2015