

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRA EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE TESIS:

La Política Exterior peruana en materia de cooperación para el desarrollo alternativo como estrategia de lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (TID)

PRESENTADO POR:

Inés Moyano Rostworowski

ASESORES:

Asesor académico: Mg. Marco Velarde Rodríguez

Asesora metodológica: Mg. Mildred Rooney Paredes

Lima, noviembre de 2023

Agradecimientos

Dedicado a mi abuelita Lilia.

Le agradezco a mi familia, los amo infinitamente

Ángel, Clara, Andrea, Gabriel, Carlos, Oliver

A Yaroslav, por todo su amor y dulzura

A mis amigos, por acompañarme estos dos años,
por todos los lindos momentos juntos.

Gracias a todos por su apoyo incondicional.

Resumen ejecutivo:

En el escenario internacional, el Perú se destaca por contar con una participación en la lucha internacional contra la amenaza del Tráfico Ilícito de Drogas (TID). El Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) es una enfoque y principio clave adoptado por el Estado peruano en sus estrategias para enfrentar la amenaza del Tráfico Ilícito de Drogas (TID). En su aplicación se ha considerado la cooperación internacional, tanto multilateral como bilateral, como un elemento clave que ha contribuido en el éxito de sus proyectos.

En la presente investigación se analiza el rol que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), como ejecutor de la Política Exterior peruana, en materia de cooperación internacional en los ámbitos multilateral y bilateral para el desarrollo alternativo como estrategia nacional en la lucha contra el TID.

Palabras clave: Desarrollo Alternativo, Cooperación Internacional, Tráfico Ilícito de Drogas, Política Exterior, Cooperación multilateral, Cooperación bilateral

Abstract

On the international stage, Peru stands out for its active participation in the international fight against the threat of Illicit Drug Trafficking (IDT). Comprehensive and Sustainable Alternative Development (DAIS for its acronym in Spanish) is a key approach and principle adopted by the Peruvian state in its strategies to address the threat of Illicit Drug Trafficking (IDT). In its implementation, international cooperation, both multilateral and bilateral, has been considered a key element that has contributed to the success of its projects.

This research analyzes the role of the Ministry of Foreign Affairs (MRE for its acronym in Spanish), as the executor of Peru's Foreign Policy, in terms of international cooperation in the multilateral and bilateral arenas for alternative development as a national strategy in the fight against IDT.

Key Words: Alternative Development, International Cooperation, Illicit Drug trafficking, Foreign Policy, Multilateral cooperation, Bilateral cooperation.

Siglas y acrónimos

CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CND	Comisión de Estupefacentes de Naciones Unidas
CSP	Programa Bandera de Cocaína (de la DEA)
DCD	Dirección de Control de Drogas
DDHH	Derechos Humanos
DEA	Administración de Control de Drogas de Estados Unidos de América
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DGM	Dirección General de Asuntos Multilaterales y Globales
DIP	Derecho Internacional Público
EE.UU.	Estados Unidos de América
GEDAIS	Grupo de Expertos en Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible
INL	Sección Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley de la Embajada de EE.UU.
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacentes
LBPNCDD	Libro Blanco de la Política Nacional Contra las Drogas al 2030
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
NDS	Nuevas Drogas Sintéticas
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEDT	Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías
ONDP	Oficina de Política Nacional de Control de Drogas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PACLCDE	Plan de acción para la cooperación en materia de lucha contra las drogas con principales países europeos
PBC	Pasta Básica de Cocaína

PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIRDAIS	Programa
PNCTI	Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030
PTCD	Convenio de Apoyo Presupuestario
TID	Tráfico Ilícito de Drogas
UE	Unión Europea
UNGASS	Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Índice de tablas y figuras

Tablas

Tabla 1: Convenios Internacionales en materia de TID suscritos por el Perú	15
Tabla 2: Artículos en el Código Penal sobre TID	17
Tabla 3: Leyes, Políticas y Estrategias contra el TID en el Perú.....	18
Tabla 4: Convenios bilaterales sobre TID con EE.UU, UE, Colombia y Bolivia	20
Tabla 5: Principales paradigmas sobre Desarrollo.....	34
Tabla 6: Amenazas, peligros y daños asociados a la producción, comercio y consumo de drogas, en evolución de la normativa peruana.....	58
Tabla 7: Huella de carbono estimada global de la manufactura de cocaína.....	60
Tabla 8: Relación de Amenazas vinculadas al TID con los Objetivos de Desarrollo Sostenible	73
Tabla 9: Resoluciones en el marco de la CND sobre Desarrollo alternativo 2020-2021	75
Tabla 10: Objetivos y Acciones prioritarias en el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021- 2025 relacionados con la cooperación y el desarrollo alternativo.....	77
Tabla 11: Acciones y objetivos en materia DAIS en el Plan de acción para la cooperación en materia de lucha contra las drogas con principales países europeos	92

Figuras

Figura 1: Factores de riesgo asociados con los residuos de la producción de cocaína	59
Figura 2: Cultivo de arbusto de coca, por países e incautaciones de cocaína en todo el mundo, 2010 - 2021	62
Figura 3: Tendencias Regionales: Incautaciones de cocaína reportadas a nivel nacional en los cuatro países de la cuenca del Amazonas.	63
Figura 4: Frecuencia en la que los países productores de cocaína son mencionados como países de proveniencia de drogas cocaínicas por países reportantes (como proporción de los países reportantes), 2002 - 2020	64
Figura 5: Uso de cocaína, por región y subregión, 2020	65
Figura 6: Número de Usuarios de cocaína en el último año en todo el mundo (mejores estimaciones) por regiones, 2004 - 2020.....	66

Figura 7 Cocaína incautada en puertos marítimos por las autoridades aduaneras en Europa occidental y central, cantidades incautadas en 2021 y tendencia en comparación con 2020	67
Figura 8 Mapa de las principales rutas, descritas según las incautaciones reportadas, 2016 - 2020.....	68
Figura 9 Muertes por sobredosis de cocaína, Estados Unidos de América, 2010 - 2020	82
Figura 10: Tipología de operatividad de USAID.....	83
Figura 11 Tendencias de Indicadores de disponibilidad y uso de cocaína	89
Figura 12: Estimación del consumo de cocaína en la Unión Europea.....	89

Índice

Agradecimientos	2
Resumen ejecutivo:	3
Siglas y acrónimos	5
Índice de tablas y gráficos	7
Índice	9
Introducción	11
1. Capítulo 1: Marco teórico	14
1.1 El Tráfico Ilícito de Drogas-TID.....	14
1.1.1 Marco jurídico.....	14
● Convenios internacionales.....	15
● Normativa interna	16
● Convenios bilaterales sobre TID	19
1.1.2 Cadena de Valor del TID	21
1.1.3 El principio de Responsabilidad Compartida.....	23
1.2 Política Exterior	25
1.3 La Cooperación Internacional contra el TID	27
1.3.1 Esquemas	29
1.3.2 Modalidades de Cooperación Internacional No reembolsable	30
1.3.3 Enfoques desde las relaciones internacionales.....	31
1.4 Desarrollo.....	33
1.4.1 La propuesta de Desarrollo Alternativo	33
1.4.2 Debates sobre Desarrollo Alternativo	37
2. Capítulo 2: Planteamiento de investigación y diseño metodológico	39
2.1 Planteamiento del problema de investigación.....	39
Preguntas.....	40
Objetivo.....	41
Hipótesis.....	41
2.2 Revisión bibliográfica	42
2.3 Observación Participante	43
2.5 Revisión documental.....	46
2.6 Entrevistas a especialistas.....	47
2.7 Limitaciones metodológicas.....	48
3. Capítulo 3: Situación del TID en el Perú	50
3.1 Antecedentes	50
3.1.1 Consumo tradicional de coca	50
3.1.2 La producción de cocaína.....	51
3.1.3 Paradigma de los 80	53

3.1.4	Los años 90	53
3.1.5	Siglo XXI	55
3.2	La situación del TID post – COVID 19	56
3.3	La amenaza del TID: Problemas y delitos conexos	57
3.4	La cocaína peruana en el mercado mundial	61
3.5.	Cooperación internacional para el desarrollo contra el TID	68
3. 5.1	Cooperación multilateral antidrogas	71
3.5.1.1	Internacional: UNODC	71
3.5.1.2	Regional: CICAD - GEDAIS.....	75
3.5.1.3	Alianza contra las drogas sintéticas	80
3.5.2	Cooperación bilateral antidrogas.....	81
3.5.2.1	Estados Unidos:.....	81
3.5.1.2	Sub región: Colombia y Bolivia.....	85
3.5.1.3	Unión Europea y Países Europeos	88
	Conclusiones	95
	Bibliografía	99

Introducción

El Perú es uno de los tres países productores de hoja de coca y de cocaína en el escenario global, debido a su geografía particular que permite el crecimiento de esta planta, así como por una larga historia de cultivo y explotación de la misma que data desde tiempos prehispánicos. No fue hasta mediados del siglo pasado que la cocaína como una droga y producto finalizado se comenzó a considerar un problema de salud pública y una amenaza internacional. Ello llevó a diversos actores, como Estados y Organismos Internacionales, a promover políticas antidrogas que le hicieran frente. Desde entonces, el Perú se encuentra en un proceso continuo de adaptación entre la normativa y el nuevo marco jurídico internacional establecido, las posibilidades de cooperación con otros Estados de forma bilateral, y la constante actualización y ejecución de políticas internas que permitan afrontar el tráfico ilícito de esta droga andina.

El Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) es una prioridad y parte de una política pública del Estado peruano en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas. Este busca proporcionar una actividad económica alternativa para las poblaciones afectadas por esta actividad criminal, y dar oportunidades en un marco que les permita sostenerse a un mayor plazo. Este modelo peruano se ha ido perfeccionando a través de las décadas, desde su incorporación al Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas en 1994, hasta la fecha con los instrumentos actuales. (Parra, 2014) El DAIS incluye cada vez más dimensiones e indicadores para poder llevar a cabo los distintos proyectos que los conforman en las áreas de intervención prioritarias. Del mismo modo, ha sido promovido en la arena internacional en las últimas décadas.

El MRE es un organismo del Poder Ejecutivo que ejerce la representación del Estado peruano en el espacio internacional. Además, posee competencias en materia de Política Exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional. (Ley 29357). Como parte de sus funciones rectoras, ejerce su competencia en materia de cooperación técnica internacional a través de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), y forma parte del Sistema de Defensa Nacional. Por ello, es un actor sumamente importante al momento de abordar el tema del

desarrollo alternativo como una estrategia de seguridad que a su vez requiere el relacionamiento con otros actores internacionales.

Respecto al tema de la cooperación internacional para el desarrollo alternativo como estrategia contra el Tráfico Ilícito de Drogas, la investigación más similar en el Perú fue realizada por Cano (2016) en su tesis de maestría de la Academia Diplomática del Perú, titulada “La cooperación internacional en materia de Desarrollo Alternativo. Implicancias para enfrentar el tráfico ilícito de drogas en el Perú desde el Ministerio de Relaciones Exteriores” en la cual analiza los retos presentados frente a la realidad de la disminución de la cooperación internacional para el desarrollo, desde la identificación del Perú como un país de renta media-alta.

En la presente investigación, se abordará el tema de la Política Exterior Peruana sobre Cooperación para el Desarrollo Alternativo como estrategia contra el Tráfico Ilícito de Drogas, con las particularidades del contexto actual y los cambios que han transcurrido desde esa investigación. En primer lugar, se presentarán algunos conceptos relevantes, incluyendo una breve reseña de la Política Exterior, el Tráfico Ilícito de Drogas, la cadena de valor de la cocaína, la cooperación internacional y el desarrollo alternativo. En estas entradas, se presentan algunos de los principales puntos de discusión en la actualidad sobre estos conceptos en relación al tema.

En el segundo capítulo, se presentará la metodología y herramientas de investigación utilizadas en el proceso de realización de la presente tesis académica. Al inicio, se expondrá la primera parte del diseño de investigación, presentando los objetivos, las preguntas e hipótesis formuladas al inicio de la misma. A continuación, se relatarán los dos momentos clave a través de los cuales fue posible avanzar, bajo el concepto de “research waves” y se explicará cuáles técnicas en concreto fueron utilizadas para cada una de estas etapas. Finalmente, se mencionarán las limitaciones metodológicas experimentadas a lo largo del proceso.

Finalmente, en el capítulo 3 se abordará la situación del TID en el Perú. Se repasarán brevemente los antecedentes de la cocaína, desde la época prehispánica y el consumo tradicional hasta el escenario en el siglo XXI. Posteriormente, se

mostrará cómo ha cambiado la situación los últimos años post pandemia de la COVID -19 y cómo se encuentra el mercado de la cocaína, y más específicamente de la cocaína peruana en el resto del mundo. Por último, hay un apartado dedicado a analizar la cooperación internacional contra el TID enfocada al aspecto del desarrollo alternativo. Esta parte fue dividida en cooperación multilateral y cooperación bilateral, con aquellos Estados con los cuales existe una relación histórica en el tema de TID, ya sea porque se trata de países productores como Colombia o Bolivia, países tradicionalmente cooperantes o consumidores como los Estados Unidos de América y países miembros de la Unión Europea.

1. Capítulo 1: Marco teórico

1.1 El Tráfico Ilícito de Drogas-TID

1.1.1 Marco jurídico

La regulación de la producción y consumo de drogas se lleva a cabo por los Estados a nivel global. Es necesaria para determinar cuáles son permitidas y con qué fines, por ejemplo, de uso médico, recreativo, o con fines de investigación, y distinguirlas de aquellas cuyo consumo popularizado afecta negativamente la sociedad y no son aceptadas. Es a través de esta distinción que se llega a las definiciones de drogas lícitas y drogas ilícitas. El comercio y mercado de las primeras se encuentran regulados, a nivel de legislaciones nacionales y a través de convenios internacionales para dar lugar a la gobernanza internacional para el aprovechamiento y consumo de las drogas. Por su parte, en el caso de las segundas, no se busca regular su comercio, que en el marco de la ley se denomina tráfico ilícito, sino la forma de combatirlo, con el fin último de eliminarlo.

El fenómeno del Tráfico Ilícito de Drogas, en adelante TID, ha sido sujeto a múltiples regulaciones a nivel internacional. Sin embargo, no todas ellas son aplicables igualmente al conjunto de países de la comunidad internacional. Por ejemplo, hay acuerdos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las obligaciones de los Estados dependen de la voluntad de estos reflejada en los procedimientos formales de suscripción y ratificación. Asimismo, pueden existir acuerdos de alcance regional en el seno de organizaciones y disposiciones adoptadas a nivel bilateral entre países. Finalmente, las regulaciones nacionales de cada Estado no son homogéneas y pueden reflejar diversas formas de abordar el fenómeno y el problema de las drogas ilícitas.

El Perú, como un importante productor mundial de droga, principalmente cocaína, participa activamente en el combate internacional contra el TID, y ello se ve claramente reflejado en la legislación nacional e internacional que orientan su acción sobre este fenómeno. A continuación, se presentará el marco jurídico del TID en el Perú, en las categorías: a) Convenios internacionales, b) Normativa interna y c) Convenios bilaterales vigentes.

- **Convenios internacionales**

Tabla 1

Convenios Internacionales en materia de TID suscritos por el Perú

Documento
En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)
<ul style="list-style-type: none"> • Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 • Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 • Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 • Convención Internacional para la Represión de la Financiación del terrorismo de 1999 • Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 • Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003
En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA)
<ul style="list-style-type: none"> • Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Controladas de 1988, modificada por el Protocolo de 1992 • Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996
En el marco de la Comunidad Andina (CAN)
<ul style="list-style-type: none"> • Convenio “Rodrigo Lara Bonilla” entre los Países miembros del Acuerdo De Cartagena, sobre Cooperación para la Prevención del uso Indevido y la Represión del Tráfico Ilícito De Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1986

Fuente: Elaboración propia, con información adaptada de " El Tráfico Ilícito de Drogas en el Perú: Una Aproximación Internacional ", por Ruda, J. y Novak, F. 2009 , de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996 , de "Perú rumbo al Bicentenario: Compendio Normativo sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Desarrollo Alternativo, 2015, y de Acuerdo de Cooperación Entre La República Del Perú y La Secretaría General de La Organización de Los Estados Americanos Para La Lucha Contra La Corrupción, 2022

El Perú ha suscrito una serie de instrumentos internacionales en el marco de las Naciones Unidas que muestran su interés nacional y compromiso institucional en la lucha contra el TID. La importancia de estos convenios multilaterales, entre otros aspectos, radica en que se reconoce el TID como un fenómeno de alcance global, y que en su carácter transfronterizo, requiere de la actuación de múltiples actores para poder enfrentarlo. A pesar de que no es posible tomar medidas coactivas para el cumplimiento de ninguno de estos, igual reflejan una voluntad política de los Estados y su compromiso institucional para combatirlo.

Del mismo modo, se puede observar que algunos de estos tratados también abordan diversos delitos conexos al TID, lo cual permite entender mejor las redes criminales que se forman en torno a dicha economía ilegal. Por ejemplo, el fenómeno de la corrupción o el terrorismo, los cuales se sirven de las bases que crean los contextos sumidos en el TID y cuyos actores utilizan para el cumplimiento de sus objetivos.

Por otro lado, el Estado peruano también ha suscrito acuerdos en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Controladas de 1988, modificada por el Protocolo de 1992. Asimismo, en 2022 firmó el “Acuerdo de Cooperación entre la República del Perú y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para la Lucha contra la Corrupción”, cuyo objetivo es proporcionar un marco jurídico a través del cual se puedan canalizar mecanismos de cooperación y asistencia técnica entre las partes, con el objetivo de fortalecer las capacidades de las entidades nacionales responsables en la lucha anticorrupción, que también incluya un carácter preventivo e impida la impunidad de esos actos en el Perú. (2022)

- **Normativa interna**

El Perú también ha elaborado normas de carácter interno que regulan en su territorio la lucha contra el TID. En primer lugar, se encuentra su tipificación en general como un delito contra la seguridad pública señalado en el Código Penal¹, en el Título XII, y en particular, en la Sección II “Tráfico Ilícito de Drogas” del mismo cuerpo legal. En segundo lugar, se encuentran las estrategias nacionales contra las drogas, que regulan la parte operativa de la actuación del Estado en esta materia.

¹ Aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 635, del 03 de abril de 1991

Código Penal

Tabla 2:

Artículos del Código penal sobre TID

Norma	
Código Penal	
Título XII - Sección II -Tráfico Ilícito de Drogas	
Artículo 296.	Promoción o favorecimiento al Tráfico Ilícito de Drogas y otros
Artículo 297.	Formas agravadas
Artículo 298.	<u>Microcomercialización o microproducción</u>
Artículo 299.	Posesión no punible
Artículo 300.	Suministro indebido de droga
Artículo 301.	Coacción al consumo de droga
Artículo 302.	Inducción o instigación al consumo de droga
Artículo 303.	Inhabilitación

Fuente: Elaboración propia con información del Código Penal peruano, 1991

En el marco de la investigación, cabe destacar el artículo 296, en el que se determinan las acciones que constituyen la promoción o favorecimiento al TID, así como la descripción del producto final, los insumos, entre materias primas y precursores, cuyo tráfico ilícito y posesión son penalizados por el sistema jurídico peruano.

Políticas Nacionales contra el TID

El Estado peruano también ha elaborado una serie de estrategias nacionales para combatir el TID. Estas abordan un determinado periodo y establecen el marco de acción del Estado. La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) señala que desde el año 2002 el Perú elabora e impulsa sus Estrategias Nacionales de Lucha contra las Drogas en coincidencia con las prioridades en esta materia identificadas por cada gobierno. Para poder lograr ello, se impulsan acciones estratégicas multisectoriales y multinivel, que incluyen a su vez al sector privado, la sociedad civil y los socios internacionales. La participación de estos

últimos, enmarcada en el principio de responsabilidad compartida. (DEVIDA & Gobierno Regional de la Libertad, 2016)

Actualmente, se encuentra vigente la Política Nacional contra las Drogas al 2030, a través de la cual el Estado enmarca su accionar al abordar este fenómeno y cada una de las etapas y dimensiones que lo constituyen. Ello incluye las actividades de cultivo de hoja de coca y otras especies prohibidas como la amapola, así como el tráfico ilícito y el consumo de las sustancias. Los objetivos de dicho marco de acción están dirigidos a la reducción de los daños que se generan a partir de estas actividades, especialmente en zonas de alto riesgo y vulnerabilidad, tomando en especial consideración los efectos en las poblaciones afectadas(DEVIDA, 2022b)

Tabla 3

Leyes, Políticas y Estrategias Nacionales contra el TID en el Perú

Vigencia	Ley - Política - Estrategia	Norma Actualizada
1994-2000	Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas	DS N° 82-94-P.M
1996-2002	Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas	DL N° 824
2002-2006	Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2002-2006	DS N°004-2004-PCM
2007-2011	Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007 -2011	DS N°050-2010-PCM
2012 - 2016	Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012 -2016	DS N° 033-2012-PCM
2017 - 2021	Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017 -2021	DS N° 061-2017- PCM
2020 -2030	Política Nacional contra las Drogas al 2030	DS N° 192-2020-PCM

Fuente: Elaboración propia, con información de (DEVIDA & Gobierno Regional de la Libertad, 2016; Parra, 2014b) (DS No 82-94-P.M, 1994), (DL N° 824, 1996) (DS N°004-2004-PCM, 2004), (DS N°050-2010-PCM, 2010)(DS N° 033-2012-PCM , 2012) (DS N° 061-2017- PCM , 2017)(Decreto Supremo N° 192-2020-PCM, 2020)

En el caso de los últimos instrumentos en la tabla, se puede afirmar que la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017 - 2021, y la Política Nacional contra las Drogas al 2030 son instrumentos complementarios en la lucha contra las drogas.

La primera tiene un alcance específico y de corto plazo; mientras que la segunda tiene un alcance general como política pública y es de mediano plazo al 2030.

- **Convenios bilaterales sobre TID**

El Perú suscribió diversos convenios bilaterales sobre TID con varios países en todo el mundo. Algunos de ellos son de carácter más general y el tema de la lucha contra el TID se rescata en una breve mención. Otros son de mediano alcance y se enmarcan en el aspecto de seguridad, lo cual incluye el TID como una arista de los múltiples desafíos que enfrentan los Estados en la cuestión de seguridad. Finalmente se encuentran los acuerdos bilaterales específicos sobre TID, y que en la mayoría de las ocasiones constituyen Comisiones Mixtas entre las partes involucradas.

En consideración a la amplitud de dichos acuerdos, en la presente investigación se optó por considerar aquellos suscritos con los países u organizaciones con los cuales existe una mayor relación al considerar la materia de lucha contra el TID. Por lo tanto, se eligieron Estados Unidos de América, la Unión Europea, Colombia y Bolivia.

Tabla 4*Convenios bilaterales sobre TID con EE.UU., UE, Colombia y Bolivia*

País u Organización	Año	Convenio
Estados Unidos	1996	Convenio para Combatir el Uso Indevido y la Producción y el Tráfico Ilícito de Drogas
	1996	Acuerdo Operativo para el Proyecto Control de Drogas
	2023	Acuerdo de interceptación no letal de aeronaves sospechosas de narcotráfico
Unión Europea	2012	Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y la Comunidad Andina y sus países miembros, por otro
Colombia	2002	Acuerdo entre el Ministerio de Defensa de la República del Perú y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia para combatir las actividades ilícitas en los ríos fronterizos comunes
	2013	Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Colombia sobre Cooperación en materia de Prevención del Consumo, Rehabilitación, Control de la Producción y del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Delitos Conexos
	2013	Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Colombia sobre Cooperación en materia de Seguridad Ciudadana, suscrito el 22 de noviembre de 2013
	2013	Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Colombia sobre Intercambio de Información en Materia de Seguridad
Bolivia	2000	Convenio entre la República del Perú y la República de Bolivia sobre Cooperación en materia de Desarrollo Alternativo, Prevención del consumo, Rehabilitación, Control de Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos

Fuente: Elaboración propia con información de Compendio Normativo sobre TID y Desarrollo Alternativo, 2015 y Acuerdo de Interceptación No Letal de Aeronaves Sospechosas de Narcotráfico, 2023

1.1.2 Cadena de Valor del TID

La Política Nacional Contra las Drogas al 2030 adopta la definición de cadena de valor de Porter y Kramer como: “El conjunto de actividades involucradas en la creación, producción, venta, entrega y respaldo de productos o servicios” (Porter & Kramer, 2011; citado en DEVIDA, 2022, p. 33) Esta definición es

aplicable a cualquier tipo producto o servicio, inclusive a aquellos declarados ilegales según la normativa de cada país, puesto que sirve para describir una realidad económica.

Asimismo, existen cadenas de valor globales, que implica que cada una de estas etapas puede ser realizada en una ubicación geográfica diferente y que en cada una de estas etapas introducen valor al producto final. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la cadena global de valor como “toda organización transfronteriza de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y llevarlos hasta los consumidores, sirviéndose de distintos insumos y las diversas fases de desarrollo, producción y entrega o prestación de dichos bienes y servicios.” (OIT, 2016, p.1). Asimismo, señala que debido a las dimensiones que pueden alcanzar dichas cadenas, normalmente se trata de estructuras complejas, diversas y fragmentadas, que se transforman a través del tiempo y pasan a formar parte de nuevas dinámicas (OIT, 2016). Lo cual implica que pueden transformarse a través del tiempo y del contexto para enfrentar los nuevos desafíos en los mercados.

En la literatura académica sobre TID, hay discrepancias sobre si podría ser aplicable o no el concepto de cadena global de valor. Rivera y Bravo sí consideran que abordar el fenómeno desde esa perspectiva permite: 1) entender de forma desagregadas las actividades y estrategias de cada organización criminal involucrada en el proceso, 2) evitar el enfoque doméstico en el que todas las fases de la producción se realizan por una misma organización, y 3) asumir la misma postura de analistas de inteligencia y de la academia que consideran el narcotráfico como un procesamiento de encadenamiento productivo, ya que consideran que no existe un acercamiento teórico, conceptual y metodológico a dicho análisis. (Rivera & Bravo, 2020). Por su parte, López y Vizcarra consideran que a partir del concepto de cadena de valor, es posible comprender el funcionamiento del TID, así como cada una de sus etapas y actividades, en tanto estas se encuentran compartimentadas, y en diversas ubicaciones en todo el globo. (López & Vizcarra, 2012) A pesar de que no utilizan el concepto “cadena global de valor”, hacen referencia al carácter internacional de la cadena de valor del TID.

Es importante destacar que las primeras etapas de producción de la droga son realizadas en territorio nacional, sin embargo, el producto final aumenta en gran medida su precio final en los mercados destino, en los que se encuentran los consumidores. No obstante, también resalta que el carácter transfronterizo del TID no implica necesariamente la existencia de una cadena de valor global. En primer lugar, porque no todas las actividades que lo constituyen pueden entenderse como parte de un esquema de introducción de valor. Por ejemplo, el transporte y la venta final no agrega valor per se, sino que son requisitos necesarios para finalizar la actividad comercial presentes en el comercio tradicional de bienes.

En ese sentido, la existencia de un encadenamiento productivo no genera una cadena de valor global. Un bien puede ser producido en un único país con etapas muy diferenciadas y divididas entre diversos actores, y aún así incorporarse al comercio internacional como producto finalizado, ello no lo vuelve parte de una cadena de valor global. En el caso de las economías ilegales como el TID, el análisis se complejiza, puesto que no existen fuentes de datos públicas en las cuales se pueda entender la incorporación de valor en cada etapa del proceso, o si ciertas etapas como el transporte son un costo normal del proceso, y el precio final tan alto se debe más bien a la alta demanda y un esquema de pocos proveedores, que le da a las organizaciones criminales más libertad para establecer el precio que deseen.

La discusión de si la cocaína forma parte de una cadena global de valor podría enmarcarse en dos aspectos. En primer lugar, porque podrían confluir las etapas productivas en territorios cercanos, pero pertenecientes a distintos Estados que comparten fronteras (Bolivia, Colombia, Perú). En segundo lugar, en reconocer si la etapa del transporte introduce valor adicional al producto. Ambos aspectos son abordados desde la perspectiva desde la cual la cocaína producida sale del país como un producto final. No obstante, tal como se profundizará en el capítulo 3 de la presente investigación, hay indicios de que se está transportando pasta básica de cocaína para ser refinada en laboratorios en otras partes del mundo, en cuyo caso el análisis sobre pertenecer a una cadena global de valor se esclarece. En ese segundo supuesto, al tratarse de un estado intermedio previo a la creación de la mercadería final, sí se puede afirmar que se agrega valor en el sentido económico y por lo tanto es una cadena de valor global.

Por otro lado, las distintas variedades de drogas pueden tener procesos productivos y de modelos de comercio bastante distintos. Por ejemplo, en lo que respecta a la producción de amapola y sus opioides derivados, el estado de la investigación en el Perú sobre su cadena de valor, es sumamente limitada. La información se concentra en algunos reportes sobre el cultivo de amapola, pero inclusive ello no cuenta con la sistematización y el seguimiento suficiente por parte de las entidades competentes en el país. Ello debido a que, en contraste con la producción de cocaína, todavía el cultivo de amapola representa un porcentaje ínfimo en la producción local de cultivos ilícitos y no hay un seguimiento oficial y fiable de que se esté utilizando para la producción de drogas ilícitas.

De igual forma, en contraste con la cocaína, no se estaría produciendo la droga finalizada para su consumo en territorio nacional, en su lugar, se estaría proveyendo uno de los insumos básicos (la amapola) y aún requeriría de otros precursores químicos y procesos de refinamiento, los cuales serían realizados en territorios de otros Estados. En el hipotético caso de que el proceso de refinamiento sea realizado fuera del país, sí sería posible identificar con mayor claridad la cadena global de valor.

1.1.3 El principio de Responsabilidad Común y Compartida

En consideración al análisis del TID como un fenómeno fundamentalmente transnacional, que involucra diversos actores en el escenario global para poder llevarse a cabo, se ha establecido el denominado “Principio de Responsabilidad Común y Compartida”. A partir de este se entiende que la cadena de producción y suministro de las drogas ilícitas solo puede adquirir esa dimensión de amenaza internacional porque los países en los cuales se produce la droga solo lo hacen en la medida en la que se satisface la demanda desde los países consumidores.

El informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), del año 2012, presenta una breve explicación sobre el desarrollo del concepto como un principio director de la lucha colectiva contra el TID en el ámbito internacional. Señala que en las décadas de 1960 y 1970 se realizaron esfuerzos por

abordar el problema del TID. Por ejemplo, se aprobaron dos convenios internacionales en 1961 y 1971. Además, comenzó la distinción entre “países productores de drogas y países consumidores de drogas” que corresponden al sur y al norte global respectivamente. No obstante, indica que en esa época, el objetivo de reducción del TID se consideraba como un asunto interno de cada Estado, y todavía no se exigía el ejercicio de una responsabilidad internacional compartida. (JIFE, 2012)

Posteriormente, se reconoció en el preámbulo de la Convención de 1988 que la erradicación del TID es responsabilidad colectiva de todos los Estados. Puesto que, si bien existe una obligación de los Estados de cumplir las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, “para poder aplicar plenamente con eficacia muchos de los artículos de la Convención de 1988 se necesita cooperación y coordinación a nivel internacional.”(JIFE, 2012, p.3) Esta última idea es especialmente importante para el Perú, que como país productor, puede ser receptor de la cooperación internacional e impulsar a través de ella, alternativas para su desarrollo.

En el espacio multilateral de la ONU, el principio de responsabilidad compartida se entiende en un contexto en el que se necesita fomentar la cooperación internacional y concertar acciones. Asimismo, se reconoce la necesidad de “adoptar un criterio amplio y equilibrado que comprenda medidas que se refuercen mutuamente con objeto de reducir la oferta y la demanda de drogas”. (JIFE, 2012, p.4) Finalmente, se resalta la importancia de respetar los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional al momento de abordar las estrategias de lucha contra el fenómeno del TID. Además, la JIFE reconoce que si bien este principio tiene limitaciones y no siempre podrá orientar la acción conjunta en la lucha contra el TID, a pesar de ello sigue siendo el más eficaz y los gobiernos deberían cumplir las disposiciones acordadas en los tratados de fiscalización internacional de drogas.(JIFE, 2012)

No obstante, el principio de responsabilidad compartida como un tema recurrente en las discusiones sobre TID en el espacio multilateral, también permite

explicar cómo se despliegan diversas posturas en la ONU, y en ocasiones también por qué existe una desconexión entre la formulación de políticas a nivel internacional o al interior de cada Estado.(Collins, 2021) El uso de este término permite explorar cómo las distintas acciones de los Estados sostienen el escenario del control de drogas en la ONU, así como las negociaciones de ayuda que se llevan a cabo entre ellos, y la creación de agendas nacionales e internacionales. (Collins, 2021) En el caso peruano, es importante entender cómo este concepto y principio son utilizados como parte de la argumentación de la posición institucional cuando se busca obtener la cooperación para la ejecución de programas de desarrollo alternativo.

1.2 Política Exterior

En el Perú, según la Constitución Política, en el artículo 118, inciso 11, el Presidente de la República es el responsable de la dirección de la Política Exterior y las relaciones internacionales, así como celebrar y ratificar tratados. Seguidamente, se encuentra el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), cuya Ley de Organización y Funciones establece en su artículo 5, inciso 1 es la entidad encargada de “Formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior, de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado.” (Ley No 29357)

El Embajador Hubert Wieland Alzamora definió la Política Exterior como un “conjunto de principios, criterios y acciones de que se valen los Estados para alcanzar, frente a otros Estados y organismos internacionales, objetivos concebidos en términos de interés nacional” (Wieland, 2002, p.8) Esta perspectiva resalta la participación de los Estados como los actores principales en la política internacional. Al incluir los principios, criterios y acciones a nivel de Estado, se puede vincular más a una perspectiva realista, en el que el aparato estatal es único y uniforme en su accionar.

Para poder entender la Política Exterior en materia de cooperación internacional para el desarrollo alternativo, es necesario remitirse al Plan

Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015 - 2021 del MRE. A partir de ahí se establecen lineamientos y objetivos que dan forma a la Política Exterior en materia de cooperación internacional, y que se interpretan en relación con el resto de normativa interna en esta materia. Dicha relación será abordada a profundidad en el Capítulo 3. Sin embargo, cabe destacar que, para efectos de esta investigación, la Política Exterior abarca tanto los documentos legales oficiales como una comprensión más amplia de las prácticas diplomáticas.

Sin restar importancia al rol que legalmente le corresponde a los órganos de la diplomacia según la legislación interna, se puede contemplar esta perspectiva con una aproximación constructivista, que enfatice la construcción de estas decisiones de estado a través de la deconstrucción de la toma de decisiones que se realiza a distintos niveles dentro de las entidades correspondientes.

En la presente investigación, además se considera la dimensión social de la Política Exterior. Esta se inscribe en la aproximación “behavioralist” (conductista) y orientada a los agentes en el estudio de la Política Exterior. (Hudson, 2005, citado en Kerstin, 2023) Por lo cual, las prácticas y acciones de los diplomáticos peruanos, se contemplan como una manera, no solo de ejecutar las directrices de política exterior dictadas desde los órganos centrales (Presidencia y MRE) sino dentro de un margen de acción limitado en el cual pueden dar forma y consolidar las políticas a través de sus decisiones y prácticas en su trabajo diario.

En el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN), al momento de abordar el contexto global, se resalta la importancia de que la Política Exterior sea activa y utilice los recursos de representación, negociación, y promoción de los intereses de seguridad y desarrollo del Estado. (CEPLAN, 2023) Al abordar el tema del Tráfico Ilícito de Drogas (TID) es importante rescatar los convenios internacionales y la legislación que enmarca este curso de acción de los diplomáticos. No obstante, para un análisis más profundo sobre la dirección que toma el MRE en esta materia, es preciso considerar las acciones y comunicaciones que llevan a cabo los diplomáticos con ese objetivo. En otras palabras, el ejercicio

cotidiano y continuado de la política exterior, plasmado en patrones identificables y rastreables a través del tiempo.

1.3 La Cooperación Internacional contra el TID

Un aspecto importante en la lucha del Estado peruano contra el TID constituye la cooperación internacional. La presente investigación aborda este tema. El Perú tiene un marco normativo a través del cual define qué entiende el país por cooperación, cuáles son los tipos de cooperación que existen, y cuáles son las entidades competentes para canalizarla. En primer lugar, se menciona la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030 (PNCTI), en donde se define la cooperación internacional como aquellas acciones que se realizan entre entidades similares de diferentes Estados para alcanzar metas comunes. Estas pueden tener consecuencias en la esfera internacional o en el plano nacional de cualquiera de las partes. Asimismo, dichas entidades pueden ser tanto Estados, organizaciones, actores subnacionales, entre otros. (MRE, APCI, 2023)

La Ley N° 27692 “Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI” establece la creación de este organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores (Art. 1 (1)) con autonomía técnica, económica, presupuestal (Art. 1(2)) como ente rector de la cooperación técnica internacional. (Art. 3) Asimismo, se establece que “tiene la responsabilidad de conducir, programar, organizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, en función de la política nacional de desarrollo, en el marco de las disposiciones legales que regulan la cooperación técnica internacional.” (Ley N° 27692)

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), como organismo público adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, define la cooperación internacional como “un concepto amplio que comprende todo tipo de actividades realizadas conjunta y coordinadamente por dos o más Estados y/o por éstos y organizaciones internacionales cualquiera que sea su ámbito u objetivo.” (APCI, s.f. -a) Asimismo, en el marco de la Cooperación para el Desarrollo, estas

actividades están “orientadas a movilizar recursos e intercambiar experiencias entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo para alcanzar metas comunes estipuladas en la agenda mundial.” (APCI, s.f. -a)

Por otro lado, se encuentra la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), que se enfoca en la cooperación entre Estados con distintos niveles de desarrollo. En este caso, el Estado receptor de la cooperación puede recibirlo de un Estado más desarrollado o de un organismo internacional que pueda impulsar su desarrollo a través de políticas y acciones específicas que permitan elevar los niveles de competitividad y capacidad. (MRE, APCI, 2023) Es importante distinguir entre esta y la cooperación que se enmarca en el desarrollo sostenible, puesto que tal como se presenta en el capítulo 3, la segunda no necesariamente corresponde a esta descripción, sino que se puede inscribir en una lógica de colaboración para la seguridad colectiva.

En el caso del TID, la cooperación internacional puede proporcionar recursos para incidir en el desarrollo de las zonas del país que son foco de este delito, ya que “ busca el aumento permanente y la sostenibilidad de los niveles de desarrollo social, económico, político y cultural de los países en vías de desarrollo” (APCI, s.f.-b, p.5) Este desarrollo sostenible crearía las condiciones óptimas para que las personas afectadas por el delito puedan tener planes a largo plazo que los involucren en alternativas lícitas y más seguras para ellas y sus familias.

1.3.1 Esquemas

En el Perú se contemplan diversos esquemas de cooperación internacional. APCI las puede distinguir en distintos tipos según su estructura y los actores involucrados. Para efectos de la investigación, se presentarán dos tipos de esquemas que son especialmente relevantes en materia de cooperación para la lucha contra el TID. No obstante, también es posible llevar a cabo intercambios y cooperación con ese mismo fin a través del resto de esquemas presentados.

En primer lugar, menciona la Cooperación Multilateral, o “cooperación a través de agencias, instituciones, organizaciones u organismos multilaterales autónomos.” En tanto el TID es un fenómeno de carácter global, la cooperación multilateral puede tener un papel importante al abordar el problema. La PNCTI señala que esta se lleva a cabo cuando varios países suscriben un acuerdo en el marco de un organismo o entidad multilateral, con una meta colectiva determinada. (MRE, APCI, 2023)

En segundo lugar, se encuentra la Cooperación Bilateral o “cooperación directa de país donante a un país receptor, a través de los organismos gubernamentales autónomos de ambos países.” Según la PNCTI, esta se basa en un instrumento jurídico que vincula a dos Estados socios para la consecución de un objetivo específico estipulado en dicho acuerdo sobre la implementación de iniciativas de desarrollo en el país receptor. (MRE, APCI, 2023)

En el caso del TID, este tipo de cooperación se lleva a cabo con países que se encuentran interesados en cooperar con el Perú al considerar que ello puede influir significativamente en su propia seguridad. Por ejemplo, EE.UU. o países fronterizos como Colombia y Bolivia, con quienes una coordinación y cooperación constantes son necesarias para enfrentar las redes criminales que lucran con la producción de cocaína en los territorios de estos Estados.

1.3.2 Modalidades de Cooperación Internacional No reembolsable

En el Perú, APCI plantea distintas modalidades de Cooperación Internacional No Reembolsable. Estas son las maneras en las que el Perú logra canalizar dicha cooperación. Según el artículo 6 del Reglamento de la Ley de Cooperación Técnica Internacional (DECRETO SUPREMO N° 015-92-PCM), los recursos de la Cooperación Técnica Internacional (CTI) según su contenido y finalidad.

En primer lugar, se encuentra el “Asesoramiento”, definido en el artículo 7 de dicho reglamento, y que consiste en el “aporte de técnicos o profesionales, con alto nivel de especialización y calificación (...) para la ejecución de programas,

proyectos o actividades de desarrollo, cuyas acciones están dirigidas a facilitar la solución de problemas científicos y tecnológicos, así como la transferencia e intercambio de conocimientos.” (DS. No 015-92-PCM) En segundo lugar, se encuentra la “Capacitación”, que “consiste en el perfeccionamiento y especialización de recursos humanos del país en el extranjero, proporcionada mediante cursos y otras modalidades a diferentes niveles (becas) y de extranjeros en el país que es proporcionada mediante cursos y otras modalidades a diferentes niveles.” (DS No 015-92-PCM)

En tercer lugar, está el “Servicio de voluntarios”, detallado en el artículo 9 de dicho reglamento, en el cual también se describe la participación de expertos, sean profesionales o técnicos, pero cuya colaboración en los distintos proyectos, programas u otras actividades son realizadas sin ánimo de lucro. En cuarto lugar, se encuentra la “Donación”, descrita en el artículo 10, y explicada en el glosario de términos de APCI como “la transferencia a título gratuito de dinero, bienes o servicios para complementar la ejecución de proyectos de desarrollo a favor del gobierno central, regional o local, así como de ENIEX y ONGD.” (APCI, s.f.-b, p.17)

En quinto lugar, se mencionan los “Fondos de contravalor” en el artículo 11. Estos surgen a partir de la modalidad de donación y su monetización. Asimismo, son utilizados para financiar distintos tipos de actividades, proyectos o programas que sean prioritarios por el Estado sobre el desarrollo del país. APCI comunica que en la actualidad también es frecuente que este tipo de fondos se puedan originar por “canje de deuda por desarrollo”, con los cuales el país deudor se compromete a invertir en desarrollo un determinado monto acordado con un país acreedor, que le condona esa deuda con esa condición. Actualmente, el Perú tiene este tipo de fondos con Alemania, Italia, Estados Unidos, España y Japón. (APCI, s.f.-b, p.10)

Finalmente, la última modalidad de cooperación contemplada en el reglamento, en su artículo 12, es la “Cooperación entre países en desarrollo (CTPD)” que se considera una modalidad de carácter horizontal, y que se lleva a cabo entre países en desarrollo, para compartir recursos, experiencias, capacidades, entre otros elementos valiosos que puedan complementar los esfuerzos realizados desde cada una de las partes.

1.3.3 Enfoques desde las relaciones internacionales

Desde la disciplina de relaciones internacionales, se ha estudiado la cooperación internacional y cómo esta afecta las relaciones entre los diversos actores en el escenario internacional. Dependiendo del punto de partida teórico, es posible interpretarla de forma más positiva o beneficiosa, o por el contrario, criticar el rol que desempeña en la configuración del poder y las desigualdades entre Estados.

Este debate es particularmente importante cuando se analiza la cooperación internacional para el desarrollo. No existe consenso sobre las formas más adecuadas para poder generar desarrollo y bienestar en los países a nivel de políticas públicas, y es aún más complicado cuando se discuten los intereses que pueden tener otros países al apoyar determinados modelos.

Ayllón menciona que “existen pocos estudios sistemáticos al respecto del papel que la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) desempeña en la configuración del sistema internacional o en la economía mundial”(Ayllón, 2007, p.41) Sin embargo, la CID se mantiene como un tema recurrente en diversos foros y organizaciones internacionales. Entonces, existe una variedad de actores nacionales e internacionales con distintos intereses y formas de interpretar la realidad. La manera más adecuada de poder clasificarlos es a través de los enfoques que se ilustran a través de sus prácticas.

En primer lugar, se puede mencionar el enfoque realista, desde el cual se interpreta la ayuda externa como una manifestación de los intereses de los donantes. La cooperación sería entonces una estrategia más de los Estados en la búsqueda del poder; así, esta podría contribuir a mantener o mejorar su estatus en la política internacional, a incrementar su soft power, u otras consideraciones de carácter práctico como asegurar su crecimiento, una posición geoestratégica para seguridad o comercio, etc. Asimismo, para los realistas, los Estados, como agentes dominantes en el sistema internacional, son amorales en su política exterior y actúan solo en función de sus intereses. (Ayllón, 2007)

En segundo lugar, se puede presentar la perspectiva de la cooperación desde el enfoque liberal. Desde el liberalismo económico se rescatan a autores como Smith y Bentham que consideraban al libre comercio como un motor de la interdependencia, que a su vez contribuiría a reforzar patrones de cooperación en tanto aumentaría el costo para los Estados de involucrarse en una guerra.(Mungaray & Cuamea, 2010) Asimismo, a lo largo del proceso de creación y mantenimiento de esta interdependencia también crece la demanda de cooperación por parte de los distintos Estados.(Jiménez, 2003)

En tercer lugar, el autor presenta la teoría de la interdependencia o de los regímenes internacionales, que tiene su base en las perspectivas liberales de las relaciones internacionales. Este enfoque identifica el origen de la cooperación internacional en la interdependencia que se genera entre los Estados y que se incrementa constantemente en el mundo contemporáneo. Ayllón menciona que según algunos autores como Keohane y Nye, la cooperación tiene un componente económico, en el cual el costo de mantener su poder a través de las reglas de las organizaciones internacionales es menor frente a otras alternativas de acción. Asimismo, la coordinación y cooperación que requieren los Estados para enfrentar problemas de diversa índole, se suelen estructurar por áreas específicas, y el grado de involucramiento queda a discreción de cada Estado. (Ayllón, 2007)

Por otro lado, se encuentra el enfoque estructuralista, que interpreta la ayuda externa como una manifestación del imperialismo. Según Ayllón este tipo de cooperación serviría para consolidar los patrones ya existentes de desigualdad producto de la historia colonial, e impediría que los Estados realicen las reformas estructurales necesarias, al incorporar en sus políticas modelos de desarrollo importados que no responden a sus necesidades y aspiraciones reales. En este sentido, se puede entender cómo parte de una estrategia de dominación, en la cual los países más desfavorecidos son sometidos a intereses ajenos, y terminan proporcionando ventajas políticas, económicas y militares a aquellos que les brindan la cooperación.(Ayllón, 2007)

Finalmente, cabría destacar el enfoque constructivista, que considera que existe un vínculo entre la CID con lineamientos humanitarios y con un compromiso ético. (Ayllón, 2007) Bajo este enfoque, se pueden abordar los problemas globales

como un desafío que concierne a todos, y sobre los cuales, algunos países, en su condición de países desarrollados, tienen la obligación moral de contribuir en mayor medida. Este enfoque surgió a partir del liberalismo en la disciplina de Relaciones Internacionales.

1.4 Desarrollo

1.4.1 La propuesta de Desarrollo Alternativo

Buxton (2015) menciona que, en las últimas dos décadas, la comunidad internacional ha ido reconociendo la importancia de la dimensión del desarrollo al abordar el problema del cultivo de drogas. Las narrativas de los Estados sobre el fenómeno del TID han virado a reconocer los retos que implica el componente del desarrollo, y han enmarcado sus políticas públicas de forma que los aborde. Entre los factores exógenos que tuvieron influencia en este viraje se encuentran los compromisos internacionales sobre desarrollo social, promovidas en la década de los 90, como la Declaración de Copenhague de 1995 o la Asamblea General de la ONU en el 2000 sobre desarrollo social. Estos compromisos dieron forma al paradigma de la época. (Buxton, 2015)

En ese sentido, se puede afirmar que los debates sobre desarrollo en tanto un componente importante en la lucha contra el TID, ha ido a la par que los debates más amplios sobre el concepto de desarrollo. Para efectos de la presente investigación, se mencionan brevemente los antecedentes conceptuales sobre este desarrollo en general. No obstante, se pone énfasis en los conceptos más actuales de desarrollo sostenible y de desarrollo alternativo por ser más pertinentes en el marco conceptual de las iniciativas actuales en la lucha contra el TID.

Tabla 5

Principales paradigmas sobre Desarrollo

Década	Paradigma	Características
1950	Modernizador	Crecimiento económico era considerado como la finalidad fundamental o única del desarrollo
1960	Desarrollo Social	Destaca la interdependencia del desarrollo económico y social en el proceso más amplio de crecimiento y cambio para elevar la calidad de vida de las personas
1970	Desarrollo Humano	Busca el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y el crecimiento económico es solo un medio Se crea el Índice de Desarrollo Humano (IDH)
1980	Desarrollo Sostenible	Enfatiza las necesidades humanas y los límites físicos que los recursos naturales ponen al crecimiento económico para satisfacer las necesidades de la generación presente y futura
	Enfoque de capacidades	Se entiende el desarrollo como un proceso de expansión de capacidades humanas, individuales y colectivas para efectuar actividades elegidas y valoradas libremente

Fuente: Elaboración propia con información del Documento de investigación “Génesis y Evolución del concepto y enfoques sobre desarrollo” Valcárcel, 2006 y la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, aprobada en 1969 por la AG de la ONU(A/RES/2542(XXIV))

En el caso del concepto de desarrollo alternativo, como concepto económico busca el cambio en los modos productivos tradicionales. Sin embargo, Pieterse (2002) señala que tiende a ser más dirigido por la práctica que por un paradigma teórico sólido. Asimismo, en muchos casos se presenta como un término que incluye una serie de enunciados en contraposición a lo que se entiende como desarrollo tradicional, con todas las falencias que demostró en el tiempo, lo cual le da una conveniente posición de flexibilidad al momento de enunciar sus críticas. (Pieterse, 1998) En la actualidad, la mayoría de las definiciones de desarrollo utilizadas por los diversos actores internacionales ya incluyen las variables que en su momento eran novedosas, como la participación de las personas, sostenibilidad, entre otros. (Pieterse, 1998)

Por otro lado, el concepto de desarrollo alternativo en el marco de la lucha mundial contra las drogas, se entiende como la alternativa viable de desarrollo frente a las economías ilegales que se generan a partir del TID. En el Informe final con la sistematización de experiencias exitosas DAIS, DEVIDA destaca el hecho de que existe un marco internacional de política de drogas en el cual el desarrollo alternativo se enfoca en las poblaciones de las zonas afectadas por los cultivos ilícitos y el TID. (DEVIDA, 2021a) Asimismo, en las Sesiones Especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés) se ha discutido el concepto a cabalidad para uniformizar más lo que cada uno de los Estados entiende por él, como parte de una estrategia de lucha conjunta contra el TID bajo el Principio de Responsabilidad Compartida.

Entre los principales puntos sobre Desarrollo Alternativo expuestos por la UNGASS en 1998, se encontraba el componente de desarrollo rural, específicamente diseñado y ejecutado para impedir el cultivo ilícito de plantas que son insumos para la producción de ciertas drogas; por ejemplo, el arbusto de coca o la amapola. Asimismo, debe ser elaborado en el marco de una política de desarrollo nacional más amplia y con proyección, que incluya los aspectos de desarrollo sostenible y el respeto a las diferencias socioculturales de las poblaciones en las zonas intervenidas. Además, todas estas iniciativas deben de formar parte permanente y global de la lucha global contra el TID. (UNGASS, 1998, citado en DEVIDA, 2021) Esta aproximación fue profundizada en la sesión del 2016.

En diálogo con este marco internacional, cada Estado u organización internacional puede definirlo de forma ligeramente diferente para ejecutar sus políticas sobre la base de conceptos operacionalizados, pero sobre un entendimiento común de la importancia de que esta propuesta sea capaz de competir contra el TID y se constituya como una alternativa viable y sostenible para los grupos humanos afectados por este delito.

A ello se suma el diagnóstico realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) en el año 2005, en el cual resalta que al momento de abordar estrategias de seguridad frente al fenómeno

del TID, deben formularse proyectos de desarrollo alternativo que trasciendan la noción de seguridad para asegurar su sostenibilidad. (UNODC, 2005) Ello implica que el desarrollo sea realmente efectivo para las comunidades involucradas, y presente alternativas que sean capaces de competir con los cultivos ilícitos y reemplazarlos permanentemente en las zonas afectadas. Asimismo, algunos años después en una sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, el año 2016, se expidió un documento final sobre el control de drogas orientado al desarrollo, que enfatizó el vínculo entre este y el desarrollo alternativo. (Collins, 2021)

Cuando la lucha contra el TID no toma en cuenta la dimensión de desarrollo, es capaz de dañar severamente las posibilidades de que este se lleve a cabo a través de otras vías. Según Bathia, los “daños al desarrollo” que fueron causados por la guerra contra las drogas dieron lugar a una reflexión y consecuente respuesta sistemática para promover políticas antidrogas que sean compatibles con los objetivos de desarrollo sostenible y la paz. (Bhatia et al., 2021)

En el caso peruano, DEVIDA menciona que el eje del desarrollo es uno de los factores más importantes para abordar la lucha contra las drogas. Asimismo, recuenta que los programas de desarrollo alternativo se han diseñado y ejecutado desde 1995, y estuvieron enfocados en proponer nuevos cultivos lícitos que puedan suplir la producción previa de los productores coccaleros (DEVIDA, 2015) En la actualidad, se ha ampliado la definición para incluir los aspectos de pobreza y exclusión que son causas estructurales que facilitan la captación de mano de obra local por parte de las redes criminales de TID. En las propuestas contemporáneas, se busca abordar estos factores para neutralizarlos. (DEVIDA, 2015)

Asimismo, esta Comisión Nacional promueve el Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) como una intervención integral que incluye la participación activa de los pequeños productores agropecuarios, el apoyo productivo a través de paquetes tecnológicos, la selección de cultivos permanentes con acceso efectivo a mercados internos y externos, la sostenibilidad de las actividades buscando conservar, proteger y recuperar los impactos ambientales negativos de los cultivos ilícitos, la promoción de la asociatividad de los

productores y las organizaciones sociales, la inversión en infraestructura básica de salud, saneamiento y educación, la inversión en infraestructura física y el apoyo de las autoridades regionales y locales para su implementación (DEVIDA, 2015)

Para poder llevar a cabo esa intervención integral, DEVIDA ha delimitado cuatro dimensiones operativas en el diseño del Modelo de Desarrollo Alternativo. Estas dimensiones permiten que la ejecución de los diversos proyectos que se enmarquen en ese modelo pueda abordar diversas aristas del problema del TID de forma simultánea, y así disminuir o neutralizar las causas estructurales que propician dicha actividad criminal. Estas dimensiones son las siguientes: “(i) dimensión económica, orientada a promover mayores oportunidades productivas en el marco de una economía lícita; (ii) dimensión ambiental, orientada a conservar los recursos naturales y promover su uso sostenible; (iii) dimensión social, dirigida a fortalecer la cohesión social de las comunidades y el capital político del Estado; (iv) dimensión política, dirigida a fortalecer la coordinación y presencia del Estado a nivel subnacional.” (DEVIDA, 2015, p.42)

1.4.2 Debates sobre Desarrollo Alternativo

A pesar de que se resaltan las virtudes del desarrollo alternativo desde las narrativas oficiales por parte de los Estados, tanto en sus políticas públicas como en su participación en espacios internacionales, es importante notar que existen debates importantes al respecto de su eficacia en lograr los objetivos que se trazan en su marco. Estos debates se plantean y llevan a cabo principalmente en espacios académicos, principalmente desde las ciencias sociales y las ciencias políticas, al analizar los resultados de las políticas de Estado en materia de desarrollo alternativo en múltiples países afectados por distintos tipos de cultivos ilícitos.

Bathia (2021) comenta que a pesar de que aún es escasa, existe literatura académica crítica sobre cómo se ejecutan y repercuten las políticas que buscan integrar los elementos de drogas, desarrollo y paz. Las conclusiones sugieren que cuando se acentúa la reducción de la producción de drogas ilícitas, usualmente dicho resultado se acompaña de una mayor inestabilidad y precariedad en las zonas

intervenidas. No obstante, los Estados se encuentran frente a una encrucijada, en tanto adoptar políticas más flexibles o benignas pueden desprestigiarlos en el escenario internacional y provocar reacciones negativas y críticas por parte de otros Estados y actores internacionales. (Bhatia et al., 2021)

Por otro lado, Collins (2020) explica que relacionar el control de drogas y los objetivos de desarrollo sostenible es una arista a través de la cual sería posible expandir en las políticas sobre drogas. No obstante, una de las críticas principales al enfoque de desarrollo alternativo y su promoción generalizada en las políticas antidrogas contemporáneas es que puede relativizar las intervenciones sobre desarrollo y plantearlas como avances excepcionales, las termina aislando del resto de esfuerzos en el marco más amplio del desarrollo y dificulta su seguimiento con las herramientas de gestión de desarrollo convencionales. En ese sentido, se crea una paradoja en la que dichas intervenciones se relacionan más al control de drogas que al desarrollo. (Collins, 2021)

Finalmente, cabe mencionar el concepto de securitización del desarrollo. Sanahuja y Schünemann (2012) lo explican como un proceso de redefinición de la seguridad en la agenda del desarrollo. Ello incluye la identificación de los problemas de desarrollo como potenciales amenazas. Asimismo, se extiende a las agendas de desarrollo nacionales y a la cooperación internacional, en tanto los recursos se pueden justificar como prioridad y así agilizar su movilización. (Sanahuja & Schünemann, 2012) Por ejemplo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) reconoce que la asistencia a países en vías de desarrollo puede ayudarlos a fortalecer la gobernanza y su desarrollo, lo cual disminuye las posibilidades de que surjan amenazas que podrían afectar la seguridad nacional de EE.UU. (USAID, 2002)

2. Capítulo 2: Planteamiento de investigación y diseño metodológico

La investigación es de carácter cualitativo a nivel descriptivo (Hernández et al., 2014) y se usaron diversas herramientas en un periodo diferenciado por etapas. Esta secuencia de etapas corresponde con el concepto de “Research Waves”, que tiene un proceso diferente por cada etapa. (Firmin, 2008) En la presente investigación, estas son una etapa de exploración sobre la materia, y posteriormente una etapa de profundización a partir de ordenar la información previamente recolectada y la definición de variables.

La primera etapa corresponde a los meses de enero y febrero de 2023 en las cuales la investigadora realizó prácticas en la DCD - MRE. La segunda etapa se llevó a cabo a partir del mes de abril, en el cual se ordena la información obtenida y se diseñan nuevas herramientas, como las entrevistas semi estructuradas a partir de los conceptos y variables relevantes identificadas.

Las técnicas e instrumentos de recolección de datos usadas en ambas etapas son las siguientes: En primer lugar, revisión de bibliografía académica, libros y revistas. También se tomó en cuenta instrumentos jurídicos como la Política Nacional contra las Drogas al 2030 y diversos convenios internacionales. Asimismo, se llevó a cabo una revisión de documentos de trabajo de instituciones del Estado, especialmente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por otro lado, se llevaron a cabo entrevistas a especialistas en TID, principalmente funcionarios de la DCD y a miembros de DEVIDA. En la primera etapa, se realizaron entrevistas abiertas. Para la segunda etapa, se diseñaron guías de entrevistas para entrevistas semi estructuradas.

2.1 Planteamiento del problema de investigación

Debido a su posición como un país productor de cocaína, el Perú se enfrenta a múltiples desafíos para enfrentar las redes de la criminalidad organizada que componen la economía ilegal que rodea el TID. Esta actividad afecta en múltiples

niveles a la población y vulnera sus derechos, exponiendo a las personas a diversos tipos de violencias resultantes tanto del TID como de los delitos conexos. Además, supone una amenaza a la seguridad a nivel de Estado, ya que las organizaciones criminales atentan contra la estabilidad de las instituciones y perjudican las actividades económicas legales.

Frente a esta situación, se han intentado múltiples acciones para enfrentar el fenómeno. Entre ellas, el concepto del desarrollo alternativo se erige como una propuesta que plantea ser sostenible en el tiempo y ofrecer opciones para las poblaciones afectadas por la actividad ilegal. Diversos actores nacionales e internacionales han contribuido de diferentes formas a la consecución de este objetivo, particularmente a través de distintas modalidades de cooperación internacional. Siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores el ente rector en cooperación internacional en el país, surge la interrogante de cómo se lleva a cabo una Política Exterior en materia de cooperación internacional para el desarrollo alternativo como estrategia de lucha contra el TID. A continuación, se presentará el esquema de diseño de investigación que se elaboró en el inicio del proceso.

Preguntas

La pregunta principal de la investigación es la siguiente:

- ¿Cómo se han desarrollado la Política Exterior Peruana en materia de Cooperación para el Desarrollo Alternativo como estrategia en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas?

Las preguntas secundarias son las siguientes:

- ¿Cómo se ha llevado a cabo la Política Exterior Peruana en materia de Cooperación multilateral para el Desarrollo Alternativo como estrategia en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas?

- ¿Cómo se ha llevado a cabo la Política Exterior Peruana en materia de Cooperación bilateral para el Desarrollo Alternativo como estrategia en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas?

Objetivo

El objetivo principal de la investigación es el siguiente:

- Comprender cómo se ha desarrollado la Política Exterior Peruana en materia de Cooperación para el Desarrollo Alternativo como estrategia en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas.

Los objetivos secundarios de la investigación son los siguientes:

- Comprender cómo se ha llevado a cabo la Política Exterior Peruana en materia de Cooperación multilateral para el Desarrollo Alternativo como estrategia en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas en los espacios internacionales y regionales.
- Comprender cómo se ha llevado a cabo la Política Exterior Peruana en Cooperación bilateral para el Desarrollo Alternativo como estrategia en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas con los países con los cuales se tiene una relación histórica sobre esta materia.

Hipótesis

Las hipótesis fueron formuladas al inicio de la investigación tras una lectura previa de la literatura disponible. Asimismo, en la etapa exploratoria pudieron afinarse con los conceptos más precisos. No sería hasta la segunda etapa, a través del análisis de contenido de las entrevistas y documentos presentados que se podrían afirmar, negar o matizar. Las hipótesis iniciales fueron las siguientes:

1) Sobre la Cooperación Multilateral

- El tema del desarrollo alternativo en el marco de la Organización de las Naciones Unidas es de carácter técnico, con la excepción de las resoluciones, que tienen un propósito también político.
- El tema del desarrollo alternativo en el marco de la Organización de los Estados Americanos es de carácter técnico y no se ve influenciada por componentes de virajes políticos en los gobiernos de los Estados miembros.

2) Sobre la Cooperación Bilateral

- La relación bilateral de cooperación para el desarrollo alternativo con Estados Unidos se encuentra mediada por un proceso de securitización del desarrollo.
- La cooperación bilateral con Bolivia y con Colombia es más proclive a disminuir o aumentar según el accionar político de los gobiernos de estos países.
- La cooperación para el desarrollo alternativo con la Unión Europea se encuentra atravesada por la preocupación europea por los DDHH, el medio ambiente y la democracia.

2.2 Revisión bibliográfica

En primer lugar, se llevó a cabo una revisión bibliográfica para entender el fenómeno del Tráfico Ilícito de Drogas y las variables que debían analizarse al momento de abordar el problema de investigación. Las fuentes consultadas son usadas en todas las secciones del trabajo, pero especialmente en la presentación del estado del arte y el marco teórico en el capítulo 1 y en los antecedentes en el capítulo 3.

2.3 Observación Participante

Se llevó a cabo un trabajo de observación participante durante el periodo de enero y febrero del año 2023 en las prácticas realizadas en la Dirección de Control de Drogas en el Ministerio de Relaciones Exteriores. La observación participante es “un método de recolección de data en el cual el investigador forma parte de las actividades cotidianas vinculadas a un área de la vida social para estudiar un aspecto de ella a través de la observación de los eventos en su contexto natural” (Traducción propia, (McKechnie. L, 2008,p.598).

Esta metodología permite profundizar los significados que los individuos adjudican a sus acciones y a las actividades cotidianas de su contexto. (McKechnie. L, 2008, p.598). Para lograr ello, la observación participante puede conformarse de varios métodos desplegados en el mismo periodo, como la observación directa del comportamiento, el ambiente, y otros elementos, así como las entrevistas informales y el análisis documental. (McKechnie. L, 2008, p.598)

En ese sentido, la investigadora pudo tomar contacto directo con las actividades que se realizan en el MRE sobre el tema de control de drogas. Entre ellas, se encuentra la lectura y redacción de memorandos y oficios para Misiones Diplomáticas y otras entidades del Estado peruano. Asimismo, participó en reuniones con miembros del cuerpo diplomático, y redactó informes sobre estas. Por otro lado, fue testigo de la inauguración de la Comisión Multisectorial “VRAEM Productivo” a la fecha 26 de enero, en la cual pudo tomar apuntes y posteriormente elaborar un informe. Este evento en particular, fue esclarecedor sobre los esfuerzos que realizan los distintos sectores para promover el desarrollo en la región con mayor producción de cocaína en el país, así como la voluntad del gabinete y del Presidente del Consejo de Ministros de fomentar los proyectos de DAIS.

Finalmente, en la observación participante, la data usualmente es registrada de la forma menos intrusiva posible. (McKechnie. L, 2008) menciona la posibilidad

de escribirla de memoria en habitaciones apartadas, o al final del día. (p.598) En el caso de la presente investigación, la investigadora iba tomando nota sobre la información relevante en la misma libreta en la que apuntaba las instrucciones de trabajo, por lo cual no era extraño ser vista siempre con ella. De igual forma, los funcionarios que trabajaban en la DCD sabían que estaba recolectando información para la elaboración de una tesis, por lo cual eran receptivos a que se apunte la información.

2.5 Revisión documental

Una parte importante del trabajo de investigación ha sido la revisión documental. Esta fue llevada a cabo en dos etapas, en coincidencia con la división establecida en las “Research waves”. El primer acercamiento fue llevado a cabo en las prácticas en los meses de enero y febrero en la DCD, en las cuales fue posible familiarizarse con el lenguaje y conceptos usados por dicha institución al momento de abordar la materia. En ese periodo, fue posible revisar archivos impresos guardados en carpetas temáticas en la oficina. Asimismo, fue posible analizar el desarrollo en tiempo real de los acontecimientos y leer los documentos digitales que eran dirigidos a dicha Dirección a través del Sistema de Trámite Documental.

El segundo periodo, se llevó a cabo en el mes de octubre, en el cual fue posible acceder nuevamente a documentos de la DCD con autorización de la institución. En esa ocasión, la investigadora ya había identificado patrones temáticos y elaborado hipótesis. Asimismo, se habían realizado entrevistas a los especialistas, que ayudaron a esclarecer su perspectiva sobre la práctica diplomática en esta materia, que posteriormente podría ser identificada y contrastada en dichos documentos.

En el estudio de la política exterior, es posible utilizar la metodología de la investigación documental de archivos, que se sostiene en un análisis textual que estudia los rastros escritos de procesos de política exterior pasados en los documentos originales. (Kerstin, 2023) Este proceso metodológico no solo requiere la lectura de los documentos, también es necesario que se contextualice su

contenido, a partir de la comparación entre varios documentos, posibles anotaciones de los actores que participaron en su elaboración o lectura en su momento, firmas, entre otros elementos. Ello permite reconstruir el proceso político y de toma de decisiones llevados a cabo y documentados a través del texto. Esa reconstrucción a su vez puede sugerir las prácticas de los actores como la representación o negociación que se vieron plasmados en los documentos escritos, con distintos grados de explicitud. (Kerstin, 2023)

Hudson (2005) explica que al combinar la investigación de archivos con el estudio de las prácticas, el método puede ser desarrollado desde una perspectiva conductista enfocada en los actores sobre la política exterior (Hudson, 2005, citado en Kerstin, 2023). En ese sentido, la práctica diplomática se entendería como una en la cual las acciones producen estructuras, reglas y normas en un contexto social. (Adler & Pouliot 2011, citado en Kerstin, 2023). Estas prácticas, además, tienen significados socialmente compartidos y regularmente reproducidos por dichos actores. Por lo tanto, en el estudio de la diplomacia, las prácticas sirven para organizar el modus operandi de los diplomáticos. (Sending et al. 2015, citado en Kerstin, 2023)

El análisis documental suele requerir algún tipo de análisis de contenido, el cual Julien (2008) define como el “proceso intelectual de categorizar data textual cualitativa en grupos o categorías conceptuales para identificar patrones consistentes y relaciones entre variables o temas” (Traducción propia, Julien, 2008, p. 120). De igual forma, el nivel de análisis puede ser variable, e ir desde una agrupación simple de respuestas similares frente a una pregunta particular en una serie de entrevistas, hasta inferencias que surgen a partir de interactuar intensamente con la data textual. (Julien, 2008), Asimismo, estos grupos o categorías conceptuales permiten identificar la frecuencia y explicitud de un tema o atributo, así como su nivel de intensidad, entre otras cualidades. (Julien, 2008)

En el caso de la presente investigación, el análisis se mantuvo a un nivel simple de reconocimiento de patrones temáticos y conceptuales, tanto en las entrevistas efectuadas como en el análisis documental. Este último, se realizó en su

segunda etapa, tomando en consideración las apreciaciones y comentarios de los diplomáticos entrevistados. Ello coincide con la perspectiva de Julien (2008) que explica que los investigadores que usan un enfoque de análisis de contenido reconocen la dimensión subjetiva en la interpretación de los textos, que puede contener diversos significados y depende del contexto. (Julien, 2008)

Asimismo, se tuvo en cuenta que es mejor mantener las categorías utilizadas en el texto analizado. En el caso de la presente investigación, estas suelen coincidir con conceptos que se encuentran ampliamente definidos en diversos instrumentos legales, como pueden ser las normas que constituyen la cooperación en el país, o las estrategias nacionales de lucha contra las drogas. Los conceptos más relevantes fueron presentados previamente en el Capítulo 1.

Por otro lado, Julien (2008) menciona que también es importante buscar ejemplos negativos o contradictorios y proveer ejemplos que sostengan las conclusiones esbozadas. Igualmente, esta autora menciona que el investigador debe tomar en consideración los vacíos de información en el texto analizado, qué cuestiones no se encuentran presentes o explícitas. Todo ello permite que el investigador asuma una posición cuestionadora y crítica sobre el contenido del texto, y evite así aceptar la información con el sesgo con el que es presentada. (Julien, 2008)

2.6 Entrevistas a especialistas

Las entrevistas fueron realizadas en dos etapas diferenciadas, en concordancia con las research waves. En la primera etapa, durante las prácticas realizadas en enero y febrero, como parte complementaria de la observación participante, fueron llevadas a cabo entrevistas abiertas a los funcionarios diplomáticos que trabajaban en la DCD. En ese punto, la investigación aún estaba en una etapa exploratoria, por lo cual se llevaron a cabo entrevistas no estructuradas a personal diplomático. Entre ellas se encuentran el entonces Director de la DCD, el Ministro Alexis Aquino y al Subdirector de Asuntos Bilaterales, Ministro Consejero Ernesto Pinto.

Según Firmin (2008) los métodos de investigación no estructurados son particularmente útiles cuando se trabaja a través de las research waves. Ese autor menciona que el investigador puede aproximarse primero con entrevistas no estructuradas, que usualmente empiezan con preguntas vagas y generales, y después progresar a entrevistas más estructuradas en periodos posteriores de recolección de data para la investigación. (Firmin, 2008) Asimismo, Ayres (2008) menciona que las entrevistas no estructuradas son más útiles cuando la identificación de los conceptos importantes es parte de los objetivos de investigación, mientras que las entrevistas semi estructuradas son más convenientes cuando ya se tiene una mayor comprensión de los conceptos y las relaciones entre ellos. (Ayres, 2008)

En los meses siguientes, se trabajó en realizar varias guías de entrevistas semi estructuradas que contienen preguntas enfocadas a distintas categorías temáticas con el propósito de abordar las hipótesis elaboradas para cada una de ellas. Según Ayres (2008) los temas de la guía de entrevista, siempre debe basarse en la pregunta de investigación y en el modelo conceptual del fenómeno que subyace la investigación. Según el autor, este tipo de entrevistas consisten en una serie de preguntas predeterminadas, que permitan respuestas abiertas. De este modo, el investigador tiene un mayor control sobre los temas, sin llegar a la apertura y flexibilidad de las entrevistas no estructuradas, ni a la rigidez de las encuestas estructuradas o cuestionarios, con respuestas cerradas. (Ayres, 2008)

Asimismo, menciona que la guía puede variar desde una lista de temas a ser cubiertos en la entrevista, hasta un mayor nivel de detalle con preguntas cuidadosamente redactadas. En el caso de la presente investigación, las preguntas fueron diseñadas de forma detallada y específica, de modo que se utilizaron los conceptos previamente identificados durante el periodo de observación participante y se plantearon de modo que las respuestas servirían para la comprobación de hipótesis elaboradas a partir del diálogo con la data textual. No obstante, hubo flexibilidad en el orden en el cual fueron planteadas, cambiando según el rumbo de la entrevista, basándose en las respuestas de los informantes.

En el mes de octubre, se procedió a realizar una entrevista semi estructurada al Subdirector de Asuntos Bilaterales de la Dirección de Control de Drogas del MRE, Ministro Consejero Ernesto Pinto.

En DEVIDA, se entrevistó a 4 funcionarios con las siguientes modalidades:

- Funcionario 1: Entrevista abierta
- Funcionario 2: Entrevista abierta
- Funcionario 3: Entrevista semi - estructurada
- Funcionario 4: Entrevista abierta

2.7 Limitaciones metodológicas

Finalmente, cabe mencionar ciertas limitaciones metodológicas encontradas en la presente investigación. En primer lugar, cabe destacar que al tratarse de un tema de seguridad nacional e internacional, el acceso a la información puede estar restringido en algunos aspectos. Se contó con el apoyo de la Academia Diplomática para poder contactar con los funcionarios responsables de los archivos de la DCD, los cuales a través de todos los procesos formales correspondientes, determinaron qué información era apropiada compartir. Si bien fue posible tener acceso a información sensible, fue necesario un trabajo de identificación delicado para poder determinar qué información era más útil sin comprometer con ello ningún aspecto de seguridad nacional. De igual forma, mencionar explícitamente este aspecto, así como el respeto a la reserva y el derecho de los entrevistados a la confidencialidad, permitió obtener el conocimiento necesario para realizar la presente investigación.

En segundo lugar, un aspecto ambivalente que influyó en la metodología de la investigación fue el rol que la investigadora tuvo como parte de una institución. En su posición de estudiante de la Academia Diplomática del Perú, Javier Pérez de Cuéllar, y aspirante al Servicio Diplomático de la República, se reconoció su vinculación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien ello pudo ser

beneficioso en la confianza depositada para poder acceder a información y que se le concedieran entrevistas con especialistas de diversas instituciones públicas, también pudo haber influido en que algunas de ellas filtren la información de manera diferente a si hubiese sido una investigadora independiente. El alcance de ese filtro no se puede medir.

3. Capítulo 3: Situación del TID en el Perú

En este capítulo se analizará en detalle la situación compleja del TID en el Perú, partiendo de una revisión histórica sobre este fenómeno particular. En los antecedentes se aborda el consumo tradicional de la hoja de coca, seguido de los principales hitos en la producción y comercio ilícito de cocaína; y continuando en la revisión de las políticas nacionales antidrogas ejecutadas para enfrentar los delitos principales y conexos.

Por último, se presentará a manera de interrogante cuál es el estado actual del TID en el Perú, en el actual período postpandemia, y un análisis sobre la amenaza del TID y el impacto de la cocaína peruana en el mercado mundial.

3.1 Antecedentes

3.1.1 Consumo tradicional de coca

Desde el período prehispánico la hoja de coca ha sido tradicionalmente cultivada y consumida por los antiguos peruanos. Las dimensiones de este uso tradicional por parte de la población indígena de la planta han sido ampliamente discutidas en debates a través del tiempo. Las principales interpretaciones sobre ella lo han relacionado con dos aspectos: i) El consumo para el trabajo ii) El consumo ritual. No obstante, también ha sido reinterpretada en épocas posteriores y en respuesta a contextos políticos particulares.

Gootenberg (2016) explica que la hoja de coca es parte fundamental de la cultura andina a través de su historia, especialmente en el ámbito religioso. Desde un análisis antropológico, se puede afirmar que constituye un elemento integrado en la sociedad andina con los diversos grupos humanos dispersos en el territorio. Tiene un uso ritual y espiritual que permite el intercambio social y la confianza y solidaridad entre comunidades. (Gooteberg, 2016)

Esta realidad social fue comprendida rápidamente por los religiosos españoles, que observaron en su consumo un obstáculo para el control religioso y la promoción del cristianismo en los territorios y pueblos conquistados. Cotler (1999) explica que, en los inicios de la conquista, hubo un amplio debate entre los españoles sobre la relación entre la dominación colonial y el consumo de coca por

parte de la población indígena. (Cotler, 1999) Los religiosos consideraban que “el consumo de la hoja de coca se encontraba asociado con prácticas que propiciaban la preservación de las creencias religiosas” (Cotler, 1999, p.73) y por lo tanto abogaron por políticas prohibicionistas en el marco de la extirpación de idolatrías.

Mientras tanto, los comerciantes y encomenderos resaltaban la importancia del consumo de hoja de coca para poder llevar a cabo diversos trabajos de explotación minera, por ejemplo, en Potosí, enfrentando el frío y el hambre, así como poder servir como medio de cambio. (Cotler, 1999) El cronista Matienzo señalaba que “la coca era indispensable para la existencia de la organización colonial” (Matienzo citado en Cotler, 1999) lo cual en su momento fue aceptado por la administración colonial, de modo que se reglamentó su producción y consumo. (Cotler, 1999) y “concluyó con la adopción de una política oficial de carácter permisivo.” (Cotler, 1999, p.72) En los siglos venideros, su consumo inclusive se generalizó entre los mestizos, criollos y españoles (Cotler, 1999) aunque para las élites dominantes se mantuvo como un símbolo de la inferioridad indígena. (Gooteberg, 2016)

Posteriormente, con la aparición del movimiento indigenista en el Perú, hubo debates entre los intelectuales pertenecientes a esta corriente en el país. Algunos reivindicaron la hoja de coca en su carácter sagrado y milenario en las culturas prehispánicas, lo resignificaron como símbolo de la identidad nacional y como forma de resistir y reconstruir una sociedad marcada por la herencia colonial y dominada por los terratenientes. (Cotler, 1999) Por otro lado, Gootenberg (2016) menciona que otros la criticaban por ser un vicio nocivo para los indígenas.

3.1.2 La producción de cocaína

Es importante establecer una clara distinción entre la coca y la cocaína. La primera es una planta que tiene una historia milenaria que se remonta a la época prehispánica en el territorio de lo que actualmente es el Perú y Bolivia, cultivada en la selva alta, en el espacio de transición entre la Amazonía y los Andes. Por su parte, la segunda es un invento moderno que surgió de investigaciones en un contexto médico (Gooteberg, 2016). Gootenberg (2016) recuenta que el

descubrimiento de la cocaína alcaloidea se llevó a cabo por Albert Niemann, un estudiante doctoral que investigaba con el objetivo de encontrar el principio activo de la hoja de coca, lo cual logró “aplicando alcohol, ácido sulfúrico, carbonato de sodio y éter, y usando una técnica de destilación de manual” (Gooteberg, 2016)

Gooteberg (2016) cita a Spillane en su estudio que considera a la cocaína como la primera droga “moderna” en el sentido de que todo el proceso de investigación, descubrimiento y su utilización fue llevado a cabo según los principios científicos en laboratorios y adoptadas por compañías farmacéuticas modernas. (Gooteberg, 2016) Asimismo, se puede considerar que a partir de ese origen científico y farmacéutico, se modelaron las aplicaciones de la cocaína por los próximos siglos, siendo objeto de debate y fascinación tanto en Europa como en el nuevo mundo. No sería hasta mucho después que se le pasaría a considerar una droga peligrosa para la salud del consumidor, y aún más hasta que se considerase un problema de salud pública y un asunto de seguridad internacional.

A finales del siglo XIX, comenzó un proceso de creación de una industria nacional de cocaína, así como el negocio de su exportación. Gootenberg describe esta transición como un proceso de transformación de la Figura de la cocaína desde un experimento y curiosidad científica, a un medicamento legitimado por la industria farmacéutica y finalmente a un producto de consumo masivo que inclusive generaba dependencia y abuso en todo el globo. (Gooteberg, 2016)

Según este mismo autor, el Perú dominaba el mercado de la cocaína de manera prácticamente monopolística para 1900, pero ello no duró. El boom que supuso este producto, finalizó en 1910 y prácticamente quebró para 1915. Pocos años después, EE.UU. comenzaba a afinar una postura más crítica con la cocaína, y dictar normas para combatir esta droga, lo cual fue transmitido por sus diplomáticos en la esfera internacional. Las décadas siguientes, son definidas por este autor como una de “crecientes restricciones políticas y comerciales a la coca y la cocaína, (...) relacionadas con el ascenso del control de narcóticos a nivel internacional” (Gooteberg, 2016) siendo además la Segunda Guerra Mundial un punto de quiebre.

Al finalizar dicho conflicto, y después de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se comenzó a configurar un régimen internacional

antidrogas con disposiciones más estrictas en su control. Las dos siguientes décadas, proliferaron las redes criminales de traficantes de cocaína, que vendían su producto en mercados internacionales, y para los años 70, Colombia ya lideraba el mercado global de cocaína. Mientras tanto, el Perú experimentó un proceso de transformación, en el que muchas poblaciones campesinas en zonas geográficas clave fueron desamparadas por el Estado tras la caída del régimen de Velasco. Ello fue un factor que permitió que las redes de narcotráfico se instalaran en su ordenamiento social y económico. (Gooteberg, 2016)

3.1.3 Paradigma de los 80

Según Gootenberg, la crisis mundial de la deuda en 1982 fue el contexto preciso que configuraría cómo el TID, en particular de la cocaína, se llevaría a cabo en un paradigma capitalista por lo que restaba del siglo XX. El autor menciona que durante la década de los 80, más de la mitad de la coca y cocaína provenían del Perú, más concretamente del valle del Huallaga. Asimismo, explica que “solo entre 1982 y 1986, la producción de la cocaína ilícita se duplicó”. (Gooteberg, 2016) Las medidas tomadas por Estados Unidos en las décadas previas en relación a las políticas antidrogas de su país, y promovidas en la esfera internacional, se intensificaban con dudosa efectividad. Asimismo, aumentó la venta del crack, como parte del mercado y afectó a sus ciudadanos, generando temor en la población en general a esta droga y cualquier producto cocaínico. Para finales de esta década, dicho boom fue disminuido. (Gooteberg, 2016)

3.1.4 Los años 90

En la década de los 90, el consumo de crack había disminuido, debido a políticas internas en los Estados Unidos, así como una firme convicción y acción internacional de ese país. La colaboración en materia de seguridad y políticas antidrogas estadounidenses con países productores incluyó un fuerte vínculo con el Perú. Según Cotler (1999), al presidente García no le entusiasmó esa relación; no obstante, con la llegada de Fujimori al poder, dicha colaboración se estrechó, lo

cual se materializó en diversos convenios antidrogas² celebrados con el gobierno de EE.UU. (Cotler, 1999) Además, hubo un mayor control sobre las zonas y valles en los que había coca, lo cual incidió directamente en una reducción del cultivo ilegal de la hoja. (Gooteberg, 2016)

Cotler (1999) también menciona que en ese momento se interpretó que el contexto de movimientos subversivos sumados a la crisis económica, y el fenómeno del TID eran componentes que podrían afectar a la estabilidad social y las finanzas del Estado. Incluso se consideraba que esta actividad delictiva podía ser una amenaza directa al Estado, en tanto proporcionaría recursos a Sendero Luminoso para la consecución de su objetivo, y ello podría repercutir en otros países de la región. Ello impulsó aún más la cooperación en distintas áreas, como la económica, política y militar. (Cotler, 1999)

Nuñovero (2010) menciona algunas de las características del inicio de esa década en relación al TID: (i) un proceso de proliferación normativa, (ii) la política económica viró hacia el neoliberalismo, (iii) incrementó la presencia y control militar en distintas zonas del país. Asimismo, se crearon una serie de códigos e instituciones para enfrentar este fenómeno. Por ejemplo, se crearon la Dirección Nacional Antidrogas de la Policía Nacional del Perú (DIRANDRO) y el Organismo Interinstitucional de Desarrollo Alternativo (ADA). En la parte normativa, se elaboraron distintos documentos relaciones, como una Estrategia de Desarrollo Alternativo y un nuevo Código Penal. (Nuñovero, 2010)

Después del golpe de Estado de 1992 se suspendió la implementación del ADA y del Código Procesal Penal. (Nuñovero, 2010) Se aumentaron y precisaron matices para el delito de TID y se cambiaron las penas para los condenados. Asimismo, se consideraron los enfoques y marcos de los organismos internacionales en la formulación del propio marco jurídico nacional que a su vez daría forma a las políticas que se ejecutarían desde el Estado. Finalmente, la autora menciona que a finales de esa década, previa a la caída del gobierno de Fujimori, se implementaron “mecanismos de investigación y de beneficios procesales que

² Convenio Perú-Estados Unidos sobre el control de drogas y política de desarrollo alternativo" (1991). y Convenio Antidrogas de cooperación en la interceptación del tráfico aéreo de drogas entre el Perú y Colombia. (1994) (Cotler, 1999)

permitieron dirigir la actividad represiva hacia la criminalidad organizada.” (Nuño, 2010) que habría corroído la organización estatal en dicho gobierno debido a la corrupción.

3.1.5 Siglo XXI

El nuevo milenio trajo consigo particularidades en la forma como el TID se llevaba a cabo en el mercado global. Aumentó tanto el cultivo de arbusto de la coca, como la producción de cocaína y otras drogas cocaínicas. (UNODC, 2023b) Del mismo modo, se diversificaron tanto las rutas de ingreso a los mercados destino, así como los mercados mismos. (UNODC, 2023b) El contexto económico internacional también se transformó en contraste al siglo XX. Las economías actualmente se encuentran más conectadas e interdependientes entre sí. De igual manera, aumentó la velocidad del transporte y las comunicaciones, lo cual tuvo un impacto directo en la logística del TID y las nuevas formas de venta de droga, que pueden valerse de recursos como el internet. (UNODC, 2022a)

Sin embargo, a nivel internacional se mantuvo un firme compromiso con los acuerdos previamente acordados en materia antidrogas. A lo cual se le sumó otro tipo de perspectivas complementarias como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aceptados por la comunidad internacional el año 2015 en Asamblea General de la ONU, las cuales influenciaron las políticas antidrogas en muchos países, como el Perú. Asimismo, estas políticas antidrogas en el Perú fueron consolidándose en un sistema que actualmente es uno de los más sólidos en la región y que le ha permitido mantenerse como un socio confiable en el escenario internacional. En el caso peruano, se formularon consistentemente estrategias nacionales antidrogas y se obtuvieron resultados exitosos en varios proyectos dirigidos por DEVIDA.

Un hito que cabe destacar es la categorización del Perú como un país de renta media alta el año 2008 por el Banco Mundial. Lo cual afectó directamente en la cooperación internacional antidrogas. (Cano, 2016) Lo cual llevó a ciertas entidades a considerar que el Perú necesitaría más asistencia técnica especializada en contraste con el financiamiento de la cooperación internacional no reembolsable (Mirella, 2013, citado en Cano, 2016) Los entrevistados 1, 2 y 3 de DEVIDA, comentaron que el tipo de cooperación técnica no reembolsable ha seguido una

tendencia a la baja en los últimos años, aunque el entrevistado 3 considera que no necesariamente se trata de algo negativo, ya que el objetivo de la cooperación es que no sea perenne, sino que ayude a fortalecer las capacidades nacionales.

3.2 La situación del TID post – COVID 19

La pandemia de la COVID 19 fue un fenómeno mundial que afectó gravemente al mundo entero. Se perdieron millones de vidas debido al virus,³ pero también hubo cambios significativos en las economías del mundo. El comercio internacional sufrió severamente debido al cierre de fronteras y situaciones como la crisis de contenedores. No obstante, no solo las economías lícitas tuvieron que modificar sus esquemas para mantenerse a flote. Las economías criminales como el TID también se vieron afectadas por dicho contexto y las personas involucradas debieron buscar nuevas formas de poder llevar a cabo su negocio.

El 2021, se pudo observar, que no hubo una disminución en el cultivo de hoja de coca por séptimo año consecutivo. Por el contrario, el año 2021 hubo un aumento récord tanto en el cultivo del arbusto de hoja de coca, como en la cocaína, lo cual supone un aumento de casi el 250% en contraste con el año 2014. (UNODC, 2023e) A pesar de que la cocaína como producto finalizado no se podía sacar fácilmente del país, y el hecho de que su producción se haya ralentizado debido a las complicaciones operativas que implicaba tener un estado de emergencia nacional, no significa que la producción hubiese desaparecido. Por el contrario, los especialistas entrevistados mencionan que posiblemente los traficantes pudieron acumular un stock considerable que han abierto al mercado en cuanto las restricciones sanitarias y comerciales fueron levantadas a medida que avanzaba la pandemia y se elaboraron vacunas para contrarrestar sus efectos más nocivos.

Según el reporte de la UNODC del presente año sobre la cocaína, el periodo de la pandemia por COVID- 19 tuvo un efecto directo en la demanda de esta droga debido a que usualmente es consumida en determinados contextos sociales que se vieron limitados debido a las cuarentenas dictadas por gran cantidad de países

³ “14,9 millones de personas murieron en el mundo a causa de la pandemia de COVID-19 entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021” (OMS, 2021)

(UNODC, 2023f) Por lo tanto, la motivación de los consumidores disminuye al enfrentarse a estas medidas sanitarias. En el mismo informe, se expone una encuesta realizada en 22 países europeos que demuestra que la cocaína es la segunda droga cuyo consumo más se redujo durante ese periodo (después de la anfetamina). (UNODC, 2023f)

3.3 La amenaza del TID: Problemas y delitos conexos

Uno de los puntos principales al momento de abordar el TID es que es un delito que inevitablemente se encuentra ligado a otros delitos conexos para que pueda ser realizado. En la tabla 6 se puede apreciar una recopilación de las amenazas, peligros y daños asociados al delito del TID, tal como han sido reconocidas en instrumentos jurídicos nacionales. Asimismo, tal como se ha mencionado previamente, la producción de la cocaína en el Perú forma parte de una cadena de valor nacional (y en el caso del tráfico de PBC, también internacional) en el cual las distintas etapas pueden requerir procesos particulares para llevarse a cabo con éxito.

En las primeras etapas de producción de la cocaína, se encuentra el cultivo ilícito de hoja de coca, que es realizado por campesinos en los valles cocaleros. En muchas ocasiones, estas personas se encuentran amenazadas por la violencia de los narcotraficantes. En un contexto con poca presencia estatal y con amenazas a su seguridad familiar y comunal, existe un estímulo “negativo” que los puede llevar a formar parte de esta cadena. A la falta de recursos y oportunidades se le suma el temor por su seguridad física y su supervivencia. En estos casos, los delitos conexos pueden ser la coacción, el asalto físico, el homicidio, la explotación de trabajadores y menores de edad, la violencia sexual, entre otros.(UNODC, 2023g)

Por otro lado, los grupos criminales que los llevan a cabo no solo afectan a la población in situ, sino a la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, se encuentra el delito de la corrupción, el cual es fomentado por las redes criminales al momento de interactuar con el aparato público para lograr sus objetivos. Este delito se encuentra tan vinculado a las actividades del TID, que los instrumentos que lo combaten se consideran parte del marco jurídico internacional en la lucha conjunta contra el TID. En ese sentido, destaca la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, que entró en vigencia para el Perú desde el año 2005, y por

el cual se comprometió a adoptar medidas en su derecho interno para combatir la conversión o transferencia de bienes que tengan un origen ilícito producto de actividades delictivas.(CNUCC, 2003)

Tabla 6

Amenazas, peligros y daños asociados a la producción, comercio y consumo de drogas, en evolución de la normativa peruana.

Año	Norma	Instrumento	Amenazas, peligros y daños asociados
1949	D.Ley N°11005	Señalando el Procedimiento y Sanciones aplicables por el delito de TID	<ul style="list-style-type: none"> ● Problema que afecta la salud del pueblo
1978	D. Ley N°22095	Ley de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas	<ul style="list-style-type: none"> ● Problema de salud pública ● Peligro para la familia ● Estrago físico y mental del ser humano
1996	D. Leg N°824	Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas	<ul style="list-style-type: none"> ● Socava bases culturales, políticas y económicas de la sociedad ● Corrupción
2015	D. Leg N°1241	D. Leg que fortalece la Lucha Contra el TID	<ul style="list-style-type: none"> ● Atenta contra la seguridad humana ● Socava la gobernabilidad ● Afecta al desarrollo socioeconómico de las cuencas cocaleras

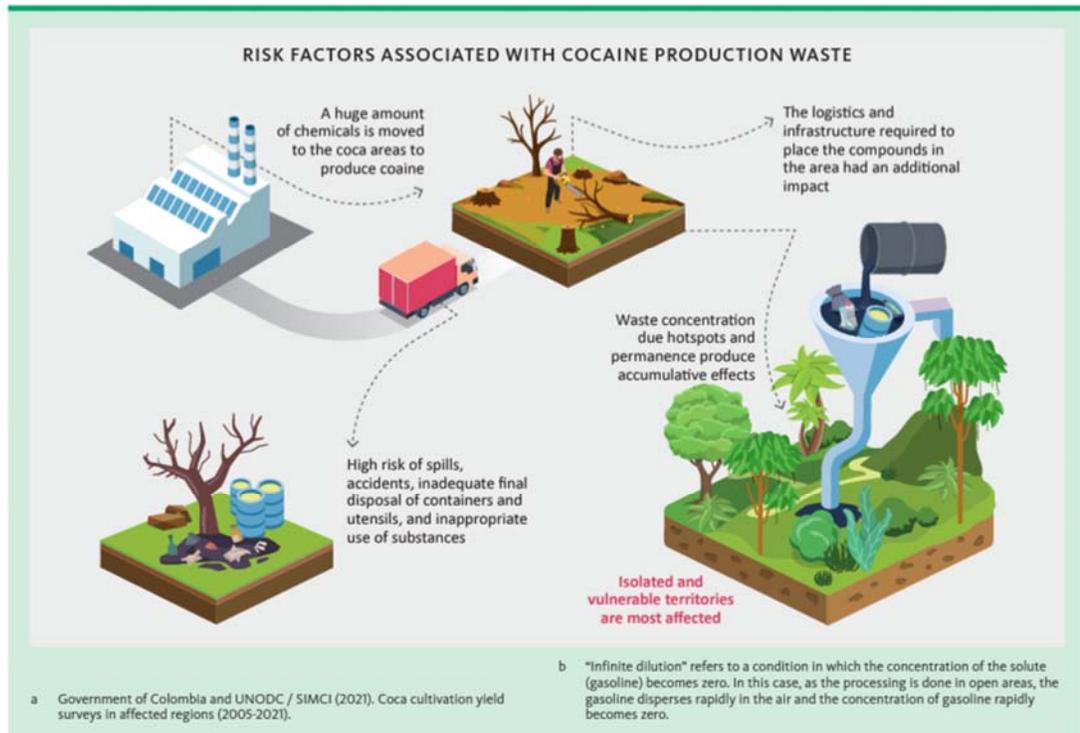
Fuente: Adaptación de tabla del LBPNCDD, DEVIDA, 2021b, p.18

En lo que respecta al impacto medioambiental, las actividades criminales relacionadas a la producción de cocaína, también se llevan a cabo en áreas naturales protegidas, lo cual atenta directamente contra el ordenamiento de protección ambiental en el Perú. (Ley N° 26834) Los procesos de deforestación para el cultivo del arbusto de la coca son altamente perjudiciales para los ecosistemas locales, lo cual lleva a que exista una amplia preocupación por ese tema en el análisis de las estrategias DAIS en el marco de la lucha contra el TID. No obstante, la contaminación que se genera por la droga se encuentra a lo largo de toda la cadena productiva, tal como se puede observar en la Figura 1, que ilustra los factores de riesgo asociados a los residuos de la producción de la cocaína. Entre ellos se

enfatisa la vulnerabilidad de las zonas de cultivo, pero también se pueden producir accidentes y derrames en otras etapas de la cadena de producción, como el tránsito de químicos o de contenedores. (UNODC, 2023g)

Figura 1

Factores de riesgo asociados con los residuos de la producción de cocaína



Fuente: UNODC 2023, 2021, p.21

Asimismo, el cultivo de hoja de coca tiene una huella de carbono considerable, que si bien no es comparable a la de la agricultura lícita, es más difícil de medir e imposible de fiscalizar, e igualmente perjudica los ecosistemas locales y contribuye al total generado en el mundo. La siguiente tabla muestra un estimado global anual de la huella de carbono que la producción de cocaína tiene en el mundo.

Tabla 7*Huella de carbono estimada global de la manufactura de cocaína*

Cultivo	Producción global (Toneladas por año)	Tipo	Huella de Carbono (Kg de Co2e por kg de cocaína producida)	Impacto Global (Toneladas de CO2e per yeat)
Cocaína	1,982	Sin cambio de tierra	590	1.17 millones
		Con cambio de tierra	4,500	8.9 millones

Fuente: UNODC, 2023d, p.48

Se considera que el TID está ligado a otro tipo de delitos en las mismas áreas, como la minería ilegal, el tráfico de especies protegidas, la tala ilegal, entre otros. De igual forma, las mismas redes criminales diversifican sus actividades económicas y aprovechan los recursos como las capacidades operativas, las rutas ya establecidas, entre otros, para poder comercializar los otros productos de origen ilícito. (UNODC, 2023g)

En el último reporte de la UNODC se enfatiza cómo el crimen organizado afecta particularmente al medio ambiente, la seguridad y la salud de las personas que habitan las zonas coccaleras, destacando el hecho de que las comunidades indígenas y otras minorías son particularmente vulnerables (UNODC, 2023f) Algunas de las formas como estas comunidades son afectadas son las siguientes: Desplazamiento forzado, envenenamiento por metales pesados, especialmente mercurio, y otros problemas de salud relacionados al proceso de creación de la droga, así como la violencia.(UNODC, 2023g) En las entrevistas realizadas a los especialistas de DEVIDA, se mencionó que actualmente en los debates sobre Tráfico Ilícito de Drogas y desarrollo, el tema de los pueblos indígenas ha cobrado cada vez mayor importancia. Inclusive, es parte constante de los temas que se tocan en las reuniones de la CICAD, y se le ha promovido activamente desde el año 2018 (Entrevistado 3).

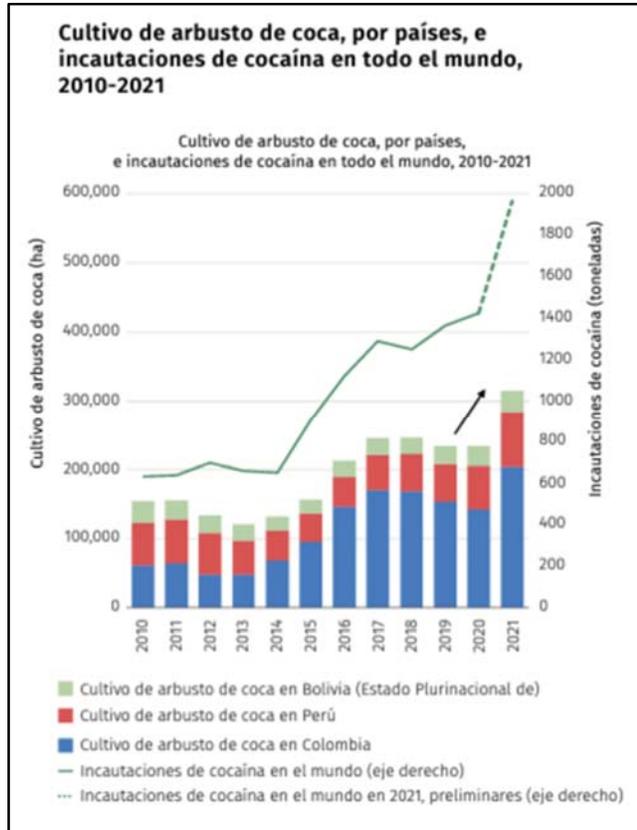
3.4 La cocaína peruana en el mercado mundial

El Perú, como uno de los pocos países productores de cocaína debido a sus particularidades geográficas y ecológicas que permiten el crecimiento de la planta, tiene un alto porcentaje del total de cocaína producida en el mundo en los distintos mercados internacionales, tan solo por debajo de Colombia. (UNODC, 2023a) Según el último reporte sobre cocaína realizado por la UNODC en el presente año, el cultivo de arbusto de coca en los tres países cocaleros ha aumentado en términos absolutos en los últimos años, inclusive a los años correspondientes a la pandemia de la COVID-19.(UNODC, 2023a)

En la Figura 2 se puede apreciar el aumento del cultivo de coca en cada uno de los 3 países productores de cocaína. En el caso peruano, los años 2019 y 2020 se puede observar una ligera disminución debido al contexto con la pandemia de la COVID-19; sin embargo, según declaraciones del Subdirector de Asuntos Bilaterales de la DCD, esto también se debe a que las organizaciones criminales habrían estado acumulando el producto para volver al TID una vez que se levanten o flexibilicen las medidas de restricción de movimiento tanto en el Perú como en los mercados de destino.

Figura 2

Cultivo de arbusto de coca, por países e incautaciones de cocaína en todo el mundo, 2010 - 2021

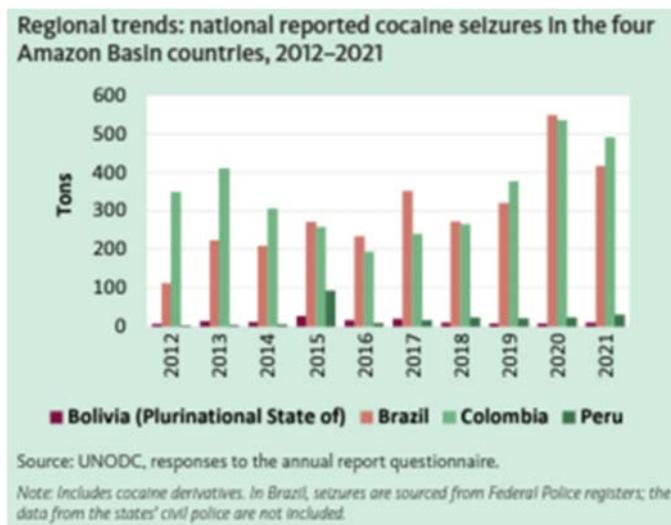


Fuente: UNODC, 2023b, p.12

No obstante, el consumo de dicha droga en territorio nacional es ínfimo en contraste con la cantidad traficada. Tal como se puede apreciar en la Figura 3, la cantidad de incautaciones reportadas por consumo de cocaína es muy poca en contraste con la cantidad de droga en circulación en el país, inclusive en contraste con los otros dos países andinos productores de la misma droga. Si bien esto se podría deber a una diferencia en la capacidad de recolección de la información, si los datos se analizan a la luz del resto de informes de UNODC, es notorio que definitivamente la mayoría de cocaína procedente del país sale del territorio nacional.

Figura 3

Tendencias Regionales: Incautaciones de cocaína reportadas a nivel nacional en los cuatro países de la cuenca del Amazonas.



Fuente: UNODC, 2023e, p.82

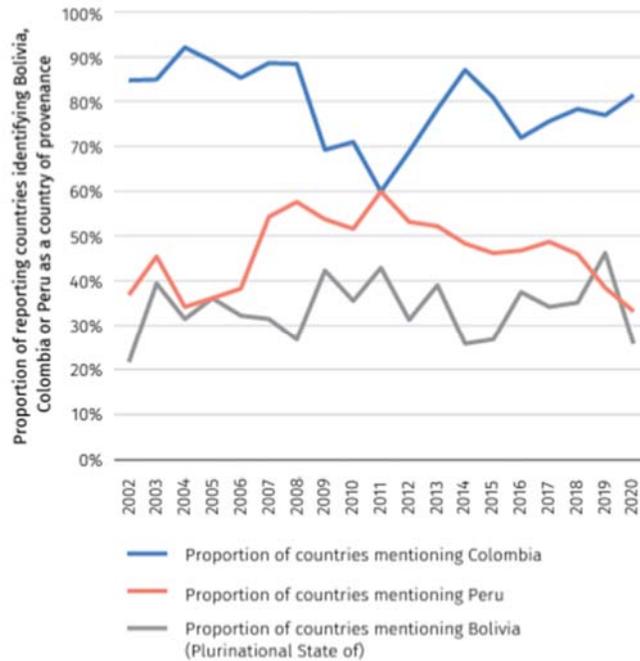
En ese sentido, se menciona que la cocaína del Perú fue transportada al menos a 51 países, con aproximadamente el 47% destinado a países americanos y el 35% a países europeos. (UNODC, 2023g) La Figura 4 muestra la frecuencia con la que los países mencionan en su reportes a los países de las drogas cocaínicas. En él se puede notar que no hay una coincidencia entre la percepción que se tiene del origen de la cocaína con los datos previamente presentados sobre la prevalencia de la cocaína peruana en el mundo. Inclusive los años que corresponden a la pandemia hubo momentos en los cuales se podría haber estado comentando más sobre la cocaína boliviana, cuya cantidad en el mercado mundial siempre ha sido más baja que la peruana.

Este dato es relevante porque al momento de aplicar políticas a nivel nacional, o establecer vínculos con actores internacionales sobre esta materia, más allá de los datos objetivos, la percepción sobre la realidad puede influenciar en las decisiones de los hacedores de política. Asimismo, en el campo de la Política Exterior, tal como fue señalado en el capítulo 2, es importante entender las prácticas de los agentes diplomáticos en relación a su contexto y sus decisiones, por ello

conocer las percepciones que se tienen en otros países sobre temas de relevancia nacional permite que se tomen decisiones informadas.

Figura 4

Frecuencia en la que los países productores de cocaína son mencionados como países de proveniencia de drogas cocaínicas por países reportantes (como proporción de los países reportantes), 2002 - 2020



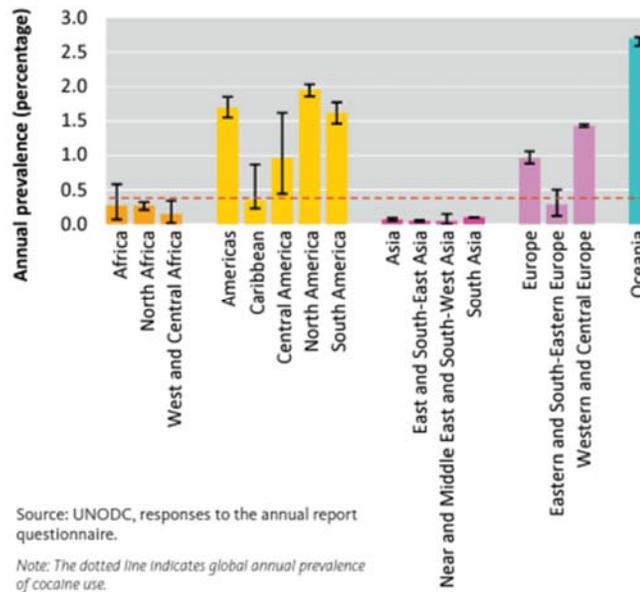
Fuente: UNODC, 2023a, p.51

En la actualidad, consideramos importante destacar que ha habido un notorio incremento del consumo de cocaína en términos totales. En el Informe Mundial sobre las Drogas 2023 de la UNODC se expone que aproximadamente “22 millones de personas consumieron cocaína en el 2021, lo que representa el 0,4% de la población mundial” (UNODC, 2023c) siendo las principales regiones de consumo América y Europa. Asimismo, tal como se puede apreciar en las Figuras 5 y 6, ha aumentado el número de usuarios de cocaína en otras regiones del mundo en los últimos años, especialmente en Oceanía, con énfasis en Australia y Nueva Zelanda.

Según el informe de la UNODC del presente año, tanto el cultivo de coca como la producción de cocaína han logrado superar los récords preexistentes. Además, se menciona que posiblemente este aumento tanto en oferta como demanda podría desencadenar en la expansión de los mercados tradicionales para esta droga. También se menciona que dicho aumento, así como el estado actual del mercado de esta droga a nivel global, es un resultado de la combinación de factores de oferta y demanda entre los que se incluyen elementos de mercado como la competencia, la especialización y colaboración para dar lugar a un proceso más dinámico y eficiente a través de toda la cadena de valor. (UNODC, 2023f)

Figura 5

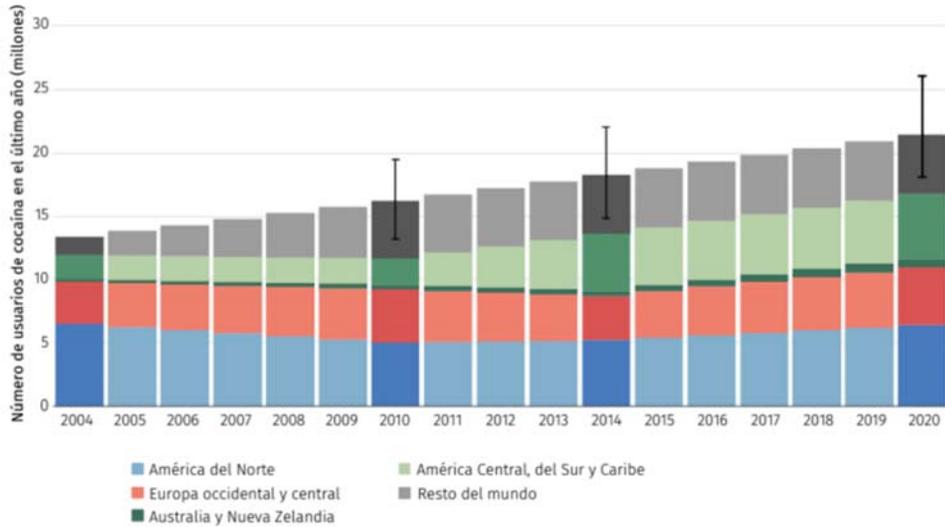
Uso de cocaína, por región y subregión, 2020



Fuente: UNODC, 2022b, p.30

Figura 6

Número de Usuarios de cocaína en el último año en todo el mundo (mejores estimaciones) por regiones, 2004 - 2020



Fuente: UNODC, 2023b, p.39

No obstante, el incremento en la producción y consumo de drogas sintéticas también ha generado nuevos discursos alrededor del consumo de cocaína. Por ejemplo, según declaraciones del Subdirector de Asuntos Bilaterales de la DCD, actualmente la cocaína en Europa se está presentando como una alternativa más natural y elegante que otro tipo de drogas.

En líneas generales, se considera que casi el 89% del total de la cocaína incautada en el mundo fue transportada a través de la vía marítima, aunque hubo un aumento de la ruta aérea durante la pandemia de la COVID-19. (UNODC, 2022b) En el caso de la cocaína peruana. La cocaína peruana sale del país por distintas rutas, pero principalmente por vía marítima a través del puerto del Callao. Otras rutas son a través de distintos puntos en su costa y a través de Ecuador en el norte; de igual forma, hay un movimiento constante a través de las fronteras con Bolivia y Brasil en ruta aérea. En el año 2019, se consideraba que aproximadamente el 37% de cocaína que salía del país era a través de esta modalidad con estos dos países. (UNODC, 2023a) En el caso de Bolivia, se considera que usualmente se trata de PBC, mientras que en Brasil podría ser el producto terminado para la venta y

Figura 8

Mapa de las principales rutas, descritas según las incautaciones reportadas, 2016 - 2020



Fuente: UNODC, 2022b, p. 26

En el informe global de cocaína de la UNODC del presente año, se señala que parece que los diversos mercados receptores de cocaína en Europa y América del Norte clasifican con diferentes niveles de importancia a los 3 países andinos productores de cocaína. La proporción de cocaína cuyo origen es atribuible al Perú o Bolivia suele ser mayor en Europa que en América del Norte. Por su parte, Colombia, siendo el principal país productor, trafica a ambas regiones. A pesar de ello, la mayoría de la cocaína en América del Norte es considerada de origen colombiano por los expertos en la materia, especialmente las mediciones efectuadas por el Programa Bandera de Cocaína de la Administración de Control de Drogas de EE.UU.(CSP -DEA) a partir del perfilamiento forense, que arrojaron que el 27% de la cocaína examinada podía ser atribuida al Perú. (UNODC, 2023a)

3.5. Cooperación internacional para el desarrollo contra el TID

La cooperación internacional es una arista importante al considerar el tema del desarrollo alternativo como parte de su estrategia nacional de lucha contra el TID. Esto se debe a que es una fuente importante de recursos en las distintas modalidades previamente mencionadas en el marco teórico, en las que el Perú es receptor de Cooperación Técnica Internacional. La confluencia de recursos financieros y otro tipo de cooperaciones enfocadas más al *know how* en la ejecución de dichos proyectos de desarrollo, permite dotar de mayor solidez y potenciar la eficacia de las iniciativas nacionales.

El apoyo de la cooperación internacional para el desarrollo contra el TID forma parte de los intereses de la política exterior peruana. En el Plan Estratégico Sectorial Multianual del MRE, se menciona en el Objetivo Estratégico 4 “Crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusivo del país”. En el subpunto 4.3, se menciona explícitamente la relación entre la cooperación internacional y la lucha contra las drogas. Este reconoce que los mecanismos de cooperación pueden contribuir a formar espacios útiles en el intercambio de información, ayuda en la parte técnica o logística, así como capacitaciones, financiamiento, entre otras modalidades. (CEPLAN, 2015)

Además, el mismo documento enumera los componentes del modelo conceptual del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), entre los cuales se encuentra en tercer lugar la Política Exterior Bilateral y Multilateral. El subcomponente 3.1 hace referencia al aspecto político diplomático, que refiere a la gestión y acciones que ejecuta el Estado peruano frente a otros actores en la escena internacional, como Estados y Organismos Internacionales. Entre los temas mencionados se encuentra tanto la promoción del desarrollo sostenible como la seguridad internacional y el control de drogas. (CEPLAN, 2015)

En la tesis de (Cano, 2016), la autora decidió dividir la información sobre esta cooperación de la siguiente manera: i) Rol de socios tradicionales, ii) Percepción internacional del rol del Estado Peruano en materia de Desarrollo Alternativo, iii) Comportamiento del financiamiento de la cooperación en el eje DAIS. Casi al finalizar el documento, incluye una sección de “Oportunidades de

Cooperación Regional, Birregional, Triangular y Sur - Sur en materia de Desarrollo Alternativo.

Para la presente investigación, se decidió hacer una división diferente de la información, que corresponde a la división de las subdirecciones de la DCD. i) Subdirección de Asuntos Multilaterales y ii) Subdirección de Asuntos Bilaterales. Asimismo, dentro de cada de una de ellas se identificaron los actores más importantes con los cuales se mantienen relaciones en materia de TID y con los cuales la experiencia en cooperación internacional para el DAIS puede cobrar mayores matices en su aplicación y son realizadas de forma continuada entre nuestro país y las otras partes.

En la cooperación multilateral, se decidió mantener el enfoque en la Agencia de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y en el plano regional, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y su Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Finalmente, se aborda un nuevo componente en el escenario internacional en la lucha contra el TID, que es la amenaza de las Nuevas Drogas Sintéticas (NDS).

Aunque en el marco en el cual se está abordando este problema a nivel internacional no se contempla el aspecto de Desarrollo alternativo, sí permite contextualizar el nuevo escenario mundial. En la actualidad, se forman alianzas entre países comprometidos en seguir los principios del DIP y en respetar los convenios internacionales antidrogas previamente postulados. Para afrontar juntos el nuevo escenario mundial de las drogas, se crean nuevos espacios propicios para diseñar y desplegar novedosas estrategias. En estos mismos espacios el Perú puede continuar fomentando sus prioridades nacionales al interactuar con sus socios, entre ellas el DAIS.

En la cooperación bilateral, se rescataron las relaciones con los socios tradicionales en esta materia. Entre ellos se encuentra los Estados Unidos de América, el cual se ha mantenido durante muchos años como el principal cooperante internacional con el Perú en este tema. En segundo lugar, se considera a la Unión Europea y sus países miembros, debido a que según los cálculos realizados por el CPS -DEA, sería el principal mercado consumidor de la cocaína peruana. Finalmente, se encuentran las relaciones establecidas con Colombia y

Bolivia, ambos países de la subregión, fronterizos con el Perú y productores de cocaína.

3.5.1 Cooperación multilateral antidrogas

3.5.1.1 Internacional: UNODC

Uno de los espacios tradicionales en los cuales el Perú despliega sus acciones contra el TID en el plano internacional es la Organización de las Naciones Unidas, y concretamente la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con sede en la ciudad de Viena, establecida en 1997. (Cano, 2016) Desde entonces, esta se ha enfocado, entre otros temas, a fortalecer la acción internacional para contrarrestar el problema mundial de las drogas, así como los problemas sociales y de seguridad relacionados a ello. (UNODC, 2019)

El Estado peruano tiene una relación que involucra tanto un aspecto político en tanto es uno de los espacios multilaterales en los cuales el Perú puede desplegar sus estrategias en relación a sus intereses nacionales, así como una parte más operacional y técnica, en la cual la UNODC, con su oficina en el Perú, ha contribuido en distintos proyectos en la lucha contra el TID en el país. Según su presentación en su página web oficial, esta agencia en el Perú apoya al Estado brindando apoyo y asesoría en diversos temas relacionados al crimen organizado y delitos conexos, así como programas de prevención, monitoreo de cultivos, proyectos de desarrollo alternativo, entre otros. (UNODC, s.f.)

La primera sesión de Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés) en materia de TID se llevó a cabo en 1998. Desde entonces ya se reconocía la importancia de la cooperación internacional y el desarrollo alternativo como una estrategia en la lucha contra el TID. La última sesión dedicada a este tema fue en el 2016, en el que además el tema del DAIS destacó en las conversaciones e inclusive se organizó un evento paralelo con una mesa redonda copresidida por el Estado peruano (Cano, 2016)

Durante años, la UNODC ayudó en la medición de cultivos ilícitos en el territorio del país. El proyecto se llama “Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos en el Perú (SIMCI – Perú)”. Los objetivos de dicho programa están planteados de

modo que se trabaje de forma conjunta y constante con el Estado peruano para poder llevar a cabo una acción más efectiva en la lucha contra las drogas.

En primer lugar, se busca contribuir en que el Estado peruano pueda conseguir sus objetivos institucionales sobre evaluación de sus medidas de control de la oferta de drogas. En segundo lugar, busca generar información confiable y validarla para contribuir a una evaluación del Estado sobre sus acciones tomadas en relación a esta materia. permitir que el Estado peruano evalúe sus acciones de control de oferta. Finalmente, busca que dicha información sea de utilidad en la planificación de las estrategias nacionales para enfrentar el problema de las drogas. (UNODC, s.f.-a)

Asimismo, los ha distinguido entre dos periodos de ejecución. El primero de ellos, que duró desde el 2002 hasta el 2018, dicha Oficina llevaba a cabo el monitoreo de cultivos ilícitos y redactó informes al respecto, habiendo publicado hasta dieciséis informes presentados y publicados en ese periodo. No obstante, en un periodo reciente que duró desde el año 2019 hasta el 2022, la UNODC no participó en dichas mediciones de la misma forma. En su lugar, ha contribuido en la supervisión, a través de protocolos y metodologías que sirven a DEVIDA para una mayor precisión y confiabilidad en su trabajo. Estos son el “Protocolo de validación y control de calidad de los resultados provistos por el Estado peruano, sobre la superficie con cultivos de coca 2018 - 2019.” y un documento metodológico, en el cual se plasma el consenso entre dicha organización y el Estado peruano sobre la superficie de hoja de coca estimada en el territorio nacional.(UNODC, s.f.-a) Por lo tanto, a pesar de este cambio, el Perú se ha mantenido como un socio confiable en la lucha internacional contra el TID.

El entrevistado 3, comentó que considera este cambio como algo positivo, en el sentido de que la cooperación internacional no debe ser perenne, sino más bien debe estar enfocada a reforzar capacidades para que pueda ser mantenida en el tiempo. Asimismo, mencionó el hecho que ahora DEVIDA tuviese a su cargo la medición de las hectáreas de cultivo de hoja de coca, la misma que, a pesar de ser un asunto técnico, también tenía repercusión en la eficiencia para llevar a cabo los proyectos de DAIS, en tanto el flujo de información es más fluido y actualizado al tratarse en la misma institución. (Entrevistado 3)

Otra de las razones por las cuales el Perú se mantiene como un socio confiable en el marco de la ONU es porque, no solo ha firmado los principales convenios internacionales en el marco de las Naciones Unidas sobre TID y delitos conexos presentados en el Capítulo 1 de la presente investigación, sino que, además cuenta con un sistema institucional sólido y un compromiso con el cumplimiento de dichos acuerdos, así como otros de carácter regional y bilateral.

Asimismo, tiene una participación permanente en foros internacionales para continuar desarrollando el tema de la cooperación antidrogas en la ONU. Por ejemplo, todos los años participa en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas (CND por sus siglas en inglés) que organiza reuniones anuales en su sede central en Viena. Esta comisión es responsable de revisar y analizar el desarrollo de las distintas aristas que conforman el escenario mundial de las drogas (lícitas e ilícitas), incluyendo factores de oferta y demanda. Asimismo, sus acciones se plasman a través de la aprobación de resoluciones y decisiones.(UNODC, s.f.-b)

Dicha comisión tiene una serie de eventos principales y alternos en los cuales se discute el tema de drogas y desarrollo. Por ejemplo, una de sus prioridades es la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, porque considera que los objetivos de desarrollo sostenible están sumamente relacionados con los temas que se discuten en esa comisión, y la consecución de unos contribuye a sus propias metas institucionales.(UNODC, s.f.-b)

Ello se debe a que el fenómeno del tráfico ilícito de drogas está relacionado con una serie de circunstancias y delitos conexos que afectan en distintas aristas a las personas a lo largo de toda su cadena productiva, pero especialmente a las poblaciones de las zonas afectadas en las primeras etapas, tal como fue profundizado en la sección “TID y delitos conexos”. A continuación, se presenta una tabla con algunos de los problemas conexos mencionados y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se relacionarían con las políticas en la lucha antidrogas.

Tabla 8

Relación de Amenazas vinculadas al TID con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Amenazas	ODS
Homicidio	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 3 - Salud y bienestar
Violencia física	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 3 - Salud y bienestar
Violencia y explotación sexual	ODS 5 - Igualdad de género ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 3 - Salud y bienestar
Explotación laboral	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico
Tráfico de fauna silvestre	ODS 15 - Vida de Ecosistemas terrestres
Tala ilegal	ODS 15 - Vida de Ecosistemas terrestres
Minería ilegal	ODS 15 - Vida de Ecosistemas terrestres ODS 3 - Salud y bienestar
Desplazamiento forzado	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 10 - Reducción de las desigualdades
Amenaza a la salud de la población	ODS 3 - Salud y bienestar
Derrame de metales pesados	ODS 6 - Agua limpia y saneamiento ODS 15 - Vida de ecosistemas terrestres
Lavado de dinero	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico
Corrupción	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico

Fuente: Elaboración propia con información extraída del Informe Mundial de las Drogas, UNODC, 2023g,y de UNODC and the Sustainable Development Goals, UNODC, 2023d

Una de las acciones consistentes del Estado peruano en el espacio de la CND es la propuesta de resoluciones sobre desarrollo alternativo que se formula conjuntamente con los gobiernos de Alemania y Tailandia. Dichas resoluciones resaltan la importancia del desarrollo alternativo como una estrategia en la lucha

contra el TID. Sin embargo cada una de ellas también aporta elementos adicionales según las preocupaciones internacionales y las prioridades de la comunidad internacional dependiendo del contexto. Estos países se reúnen en un Encuentro de Grupo de Expertos en Desarrollo Alternativo (EEDA) en el cual se llevan a cabo presentaciones temáticas sobre distintos aspectos del Desarrollo Alternativo e intercambian ideas para el proyecto de resolución que presentan conjuntamente.

Tabla 9

Resoluciones en el marco de la CND sobre Desarrollo alternativo 2020 -2021

Año	Resolución	Nombre
2020	63/5	Promoviendo el desarrollo alternativo como una estrategia de control de drogas orientada al desarrollo
2021	64/2	Promoviendo el desarrollo alternativo como una estrategia de control de drogas orientada al desarrollo, incluyendo en el contexto de la pandemia de la enfermedad del coronavirus (COVID-19) y sus consecuencias.
2022	65/1	Promoviendo el desarrollo alternativo como una estrategia de control de drogas orientada al desarrollo, tomando en consideración las medidas para proteger el medio ambiente
2023	66/4	Promoviendo el desarrollo alternativo como una estrategia de control de drogas orientada al desarrollo sostenible e inclusivo.

Fuente: Elaboración propia con información de las resoluciones CND (2020; 2021; 2022; 2023)

3.5.1.2 Regional: CICAD - GEDAIS

En el plano regional, el Perú participa en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Asimismo, participa en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Esta comisión trabaja de manera frecuente con los Observatorios Nacionales de Drogas de los países de la región. En el caso peruano, mantiene una relación estrecha con DEVIDA y participa en reuniones técnicas en las cuales se intercambian experiencias y tecnología en la lucha conjunta contra el TID.

Los instrumentos con los cuales la CICAD diseña sus estrategias y es capaz de ejecutar sus funciones acordes a lineamientos acordados son la Estrategia Hemisférica sobre Drogas del 2020 y el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021-2025 que se apoya en el primero para su implementación. (CICAD, 2020) La lucha contra el TID es un eje importante en las prioridades de la región y se menciona de forma recurrente en las resoluciones de la Asamblea General de dicha Organización.

En el Quincuagésimo Tercer Período Ordinario, el último en ser celebrado, el 23 de junio del presente año, se aprobó la resolución AG/RES. 3009 (LIII-O/23) titulada “Promoción de la Seguridad Hemisférica: Un enfoque multidimensional”. En ella, se menciona el tema del desarrollo alternativo como una estrategia en la lucha contra el TID, y se invita a los Estados Miembros a fortalecer la cooperación, el intercambio de buenas prácticas e información. De igual forma, alienta a que los Estados ejecuten programas de DAIS, incluyendo aquellos desde un enfoque preventivo y con especial pertinencia para que sean adecuados para las poblaciones vulnerables. (AG/RES. 3009 (LIII-O/23))

En el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021 -2025 se pueden destacar dos objetivos relacionados con la presente investigación, así como las acciones prioritarias que deben llevarse a cabo para asegurar su consecución. En primer lugar se encuentra el Objetivo 1 de la sección correspondiente a la Cooperación Internacional. En segundo lugar, se encuentra el Objetivo 10, de la sección “Medidas para controlar y contrarrestar el cultivo, la producción, el tráfico y la distribución ilícitos de drogas y para abordar sus causas y consecuencias”.(CICAD, 2020) A continuación se presenta una tabla con la información más detallada.

Tabla 10

Objetivos y Acciones prioritarias en el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021- 2025 relacionados con la cooperación y el desarrollo alternativo

Objetivo	Acciones prioritarias
1. Promover y fortalecer mecanismos de cooperación	<p>1.1 Establecer un plan para la promoción y fortalecimiento de la asistencia técnica y la cooperación.</p> <p>1.2 Fomentar la transferencia de tecnología e intercambio de información</p> <p>1.3 Fomentar la difusión de buenas prácticas e intercambio de experiencias exitosas de investigación</p>
10. Formular, implementar o fortalecer programas de desarrollo alternativo, con respeto a los DDHH.	<p>10.1 Formular y ejecutar programas DAIS</p> <p>10.2 Intercambiar experiencias y buenas prácticas sobre proyectos DAIS</p> <p>10.3 Promocionar y difundir los resultados de programas DAIS y los beneficios obtenidos</p> <p>10.4 Formular y fortalecer sistemas de monitoreo y evaluación de programas DAIS</p> <p>10.5 Fortalecer presencia del Estado en zonas vulnerables a las actividades de cultivo ilícito.</p> <p>10.6 Promover la participación de comunidades locales y organizaciones pertinentes en los programas DAIS</p> <p>10.7 Promover alianzas e iniciativas con el sector privado, la sociedad civil e instituciones financieras para el fomento de la inversión y el empleo en zonas y poblaciones vulnerables.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021 -2025 (CICAD, 2020)

Asimismo, el Perú ha participado activamente en el Grupo de Expertos para el Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (GEDAIS) y ha ejercido la presidencia en varias ocasiones. La primera vez fue el año 2016 y la primera reunión del nuevo grupo tuvo ocasión en mayo de ese mismo año en Lima. La última vez corresponde al periodo 2021 - 2023. En el informe de la CICAD remitido

a la delegación peruana en la Representación Permanente ante la OEA, en diciembre del año 2022 sobre los proyectos con participación del Perú, se detallan los temas de interés del GEDAIS y las acciones concretas del periodo 2022-2023. (CICAD, 2022)

Los temas de interés destacados son los siguientes:

- “Nuevos retos postpandemia en cuanto a impacto de cultivos ilícitos en el Amazonas y en el medioambiente
- Deforestación e impactos en bosques tropicales
- Sostenibilidad de desarrollo alternativo integral y sostenible (DAIS)
- Mitigación y reducción del impacto de los cultivos ilícitos y la producción de drogas en el medio ambiente.” (CICAD, 2022)

Tal como se puede apreciar en la lista, ese año en particular se enfatizaron las consecuencias que el TID tiene en el medio ambiente, lo cual coincide con las preocupaciones de la UNODC, que el 2022 dedicó una sección de su informe anual sobre las drogas al tema de la Amazonía, y este año al del medio ambiente. Además, en el 72º Periodo Ordinario de Sesiones de la CICAD, llevado a cabo el 9 de noviembre de 2022, el entonces presidente ejecutivo de DEVIDA, Ricardo Soberón Garrido, realizó una presentación sobre el tema “El impacto de las cadenas de producción y comercialización de drogas ilícitas en el medio ambiente: de la información a la acción.” En ese evento resaltó la posibilidad de “ampliar la óptica de Desarrollo Alternativo para pasar de un enfoque único de lucha contra las drogas a uno que incluya el componente de protección y mitigación del cambio climático, es decir un enfoque ambiental” (DEVIDA, 2022a)

El entrevistado 3, mencionó que el espacio en la CICAD no fue muy fluido en el periodo de pandemia, en el sentido de que no se podían concretar las propuestas del grupo de expertos. No obstante, reconoció su importancia como un espacio de reflexión, lo cual considera el objetivo principal de su razón de ser.

Dentro de este espacio, menciona que actualmente hay más interés en el tema del medio ambiente. A pesar de en años anteriores este elemento había estado en el plano retórico, finalmente se están discutiendo las experiencias prácticas que incluyen el tema del medio ambiente en la ejecución de proyectos. Asimismo,

destaca que actualmente se enfatiza la importancia de las comunidades nativas en los proyectos DAIS, lo cual ha ido incrementándose desde el año 2018, y que son realizados con la pertinencia cultural que requieren las intervenciones. Todo ello coincide con lo mencionado previamente por los otros funcionarios de esa Comisión Nacional al momento de abordar los debates actuales sobre Desarrollo alternativo. Estos nuevos enfoques discutidos en la arena internacional tienen eco en los espacios en los que el Perú participa, y a su vez le permiten replantear sus políticas a través del aprendizaje.

Una de las acciones concretas en el espacio del GEDAIS, establecidas en el documento de proyectos con el Perú remitido por la CICAD incluye una conferencia titulada "Revisión crítica del desarrollo alternativo", que estaba programada para febrero del presente año, pero que finalmente no se llevó a cabo. En el momento en el cual la investigadora se encontraba realizando observación participante en la DCD, se comentó que esto podría deberse al contexto político nacional. Se especuló que los jefes de Estado de Colombia y Bolivia, quienes iban a participar como expositores en esta conferencia, habían expresado opiniones polémicas con respecto al Perú.

Sin embargo, unos meses más tarde, se pudo evaluar la situación de forma diferente. A la luz de la nueva tendencia hacia la flexibilización de drogas desde la parte colombiana, se considera que esa decisión fue llevada a cabo con la consideración de otros factores políticos y económicos internos de ese país, y que más bien podrían haber aprovechado el momentum para establecer una distancia. Esta situación se discutirá a mayor profundidad en la sección de Colombia y Bolivia de la parte de cooperación bilateral de esta investigación. No obstante, cabe rescatar que en este punto se puede mostrar una distinción más notoria entre la perspectiva desde el MRE y la de DEVIDA. Mientras que en el MRE consideraron que las iniciativas DAIS podían verse perjudicadas por la política internacional, el entrevistado 3 considera que en la parte práctica, en la CICAD siempre ha primado la cooperación técnica, en un ámbito más operativo en el que no interfiere la parte política ni se realizan cambios fuertes en las acciones conjuntas.

3.5.1.3 Alianza contra las drogas sintéticas

En el nuevo escenario mundial de las drogas, las Nuevas Drogas Sintéticas (NDS) han inundado los mercados y suponen una amenaza a la salud y seguridad de las personas a niveles nunca antes vistos. Uno de los países más afectados es Estados Unidos de América, que en los últimos años está experimentando una crisis de fentanilo que afecta gravemente la salud pública y la seguridad. Esto ha llevado a que el gobierno tome acciones en los espacios internacionales para poder contrarrestarlo. (US Department of State, 2022)

En ese contexto, EE.UU. promovió la creación de una Alianza contra las Drogas Sintéticas, bajo el liderazgo de EE.UU, y en el cual el Perú ha decidido participar activamente, inclusive formando parte de todos los grupos de trabajo creados en su marco. Cabe destacar que las NSD no son la parte más importante de la lucha contra el TID en el Perú, cuya producción se encuentra más concentrada en el mercado de la cocaína. No obstante, se presenta como una oportunidad política para fortalecer la posición del país en el escenario internacional y mantener su reputación como un socio confiable en la lucha contra el TID, que respeta los convenios firmados en el marco de la ONU y que es capaz de enfrentar los nuevos retos desde una perspectiva cooperativa.

De este modo, incluso si es que la producción de NDS no considera el aspecto de desarrollo alternativo, en tanto su producción no depende de cultivos ilícitos, sino que son creadas en laboratorios con el uso de precursores químicos, se considera que el espacio creado puede servir como una plataforma en la cual el Perú mantenga una posición a la vanguardia de los nuevos desafíos globales como un país comprometido en la lucha contra el TID. Asimismo, varios de los actores con los que sí se mantiene una cooperación en materia de desarrollo alternativo también participan en ella, por lo cual mantener estas relaciones de manera constante en varios espacios es beneficioso para el país.

3.5.2 Cooperación bilateral antidrogas

3.5.2.1 Estados Unidos:

Estados Unidos fue durante mucho tiempo el principal cooperante en materia de lucha conjunta contra el TID. Su apoyo ha sido en distintas áreas, que incluye aspectos tecnológicos, militares, y de ayuda al desarrollo. Los dos instrumentos a través de los cuales se canaliza esta cooperación son el Convenio para Combatir el Uso Indebido y la Producción y el Tráfico Ilícito de Drogas de 1996, y el Acuerdo Operativo para el Proyecto de Control de Drogas el mismo año.

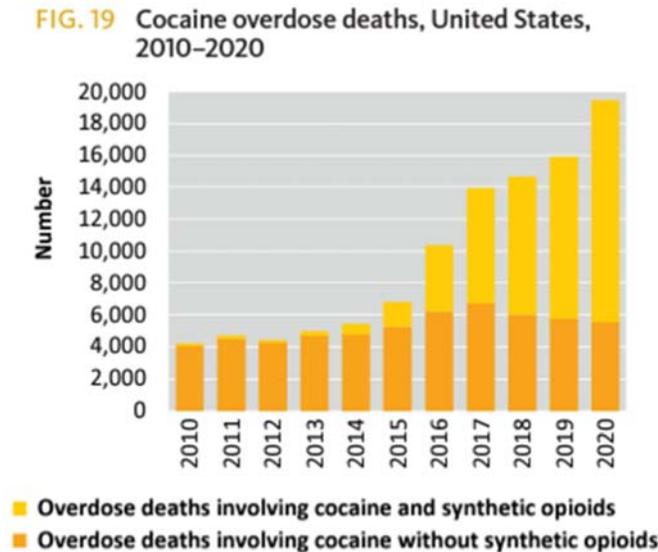
La ayuda al desarrollo se ha canalizado en la modalidad de financiamiento a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) No obstante, tal como fue señalado en las entrevistas (1 y 2) la cooperación en esa modalidad fue pausada este año, lo cual ha generado que virtualmente el Perú no esté recibiendo financiamiento externo de ningún país socio.

En el caso de EE.UU, podría afirmarse que el argumento presentado a través del tiempo para mantener esta cooperación para el desarrollo, y concretamente para los proyectos de desarrollo alternativo, se ha enmarcado en el concepto de la securitización del desarrollo, a través de la cual se entiende el mismo como un canal para garantizar la seguridad. En otras palabras, al disminuir la posibilidad de que la economía criminal gane fuerza y ofrecer actividades alternativas a las poblaciones afectadas, disminuye el riesgo de que el TID aumente como una amenaza internacional.

Esta idea es particularmente importante al momento de analizar la situación actual de las drogas ilícitas en EE.UU. En la actualidad, se considera que el país se encuentra sumido en una epidemia de consumo de fentanilo, sin que por ello hayan dejado de mantener el consumo tradicional de otras drogas, como la cocaína. Muchas de ellas incluso han aumentado en términos absolutos. La siguiente Figura 9 muestra las muertes por cocaína en ese país en el periodo de 2010 a 2020. En él, se puede apreciar que aumenta considerablemente con el consumo de otras drogas opioides sintéticas.

Figura 9

Muertes por sobredosis de cocaína, Estados Unidos de América, 2010-2020



Fuente: UNODC, 2022b, p. 36

Asimismo, cabe destacar que en la relación con EEUU existe un componente político importante que ayuda a explicar el apoyo que se mantiene brindado a través de los años. En primer lugar, porque el Perú se mantiene como un socio confiable en la lucha contra el TID, en estricto cumplimiento de los convenios internacionales. En segundo lugar, cuenta con un Sistema de Defensa Nacional y una entidad (DEVIDA) sólidos y consolidados que son capaces de rendir cuentas de los proyectos efectuados. El año 2022, el Secretario de Estado estadounidense, el señor Antony Blinken se reunió con el expresidente Pedro Castillo el 6 de octubre, en una reunión bilateral. En ella, la lucha contra el TID fue uno de los 4 temas de mutuo interés abordados. El secretario Blinken mencionó que su país busca mantener un enfoque que evite la violencia en los países productores. Asimismo, comentó que EE.UU. prioriza una aproximación integral al problema de las drogas y las políticas que buscan enfrentarlo, antes que sostener una posición meramente punitiva. (MRE, 2022)

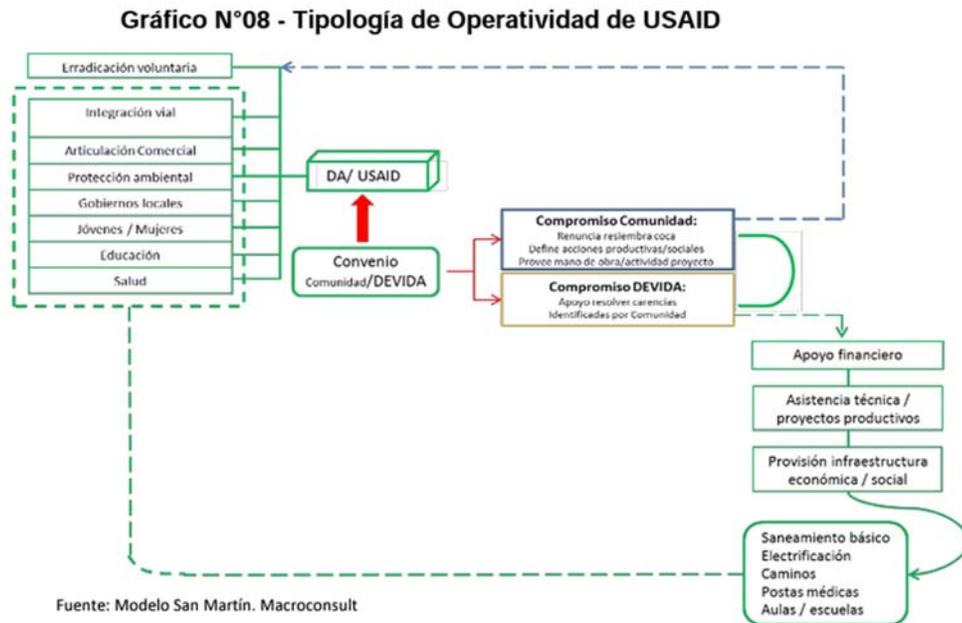
Según el Programa Presupuestal Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRADIS), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) aplicó el Programa de Desarrollo Alternativo con un énfasis

en el enfoque de mercado tanto a nivel nacional como internacional, servicios sociales y obras de infraestructura complementarias. (DEVIDA, 2019) A continuación se muestra la Figura 10 elaborado por ese Programa, en cual se expone la tipología de operatividad de esa agencia. En él se puede observar que se conjugan elementos clásicos del desarrollo como el tema de infraestructura o educación, así como cuestiones más enfocadas al DAIS como la asistencia técnica en proyectos productivos lícitos.

Asimismo, el Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (INCSR por sus siglas en inglés) del año 2022 muestra que DEVIDA, con la asistencia estadounidense pudo invertir 35.9 millones de dólares americanos en el año 2021 en desarrollo alternativo. Asimismo, menciona que los esfuerzos estadounidenses por apoyar el desarrollo alternativo generaron hasta 83 millones de dólares americanos en la venta de productos de origen lícito hasta el 2020.(US Department of State, 2022)

Figura 10

Tipología de Operatividad de USAID



Fuente: DEVIDA, 2019, p.18

El año pasado, fue publicada la Estrategia Nacional de Control de Drogas de la Administración de Biden, en la cual se menciona como el principio 1, fortalecer las alianzas con otros países para abordar la producción y TID como una responsabilidad común y compartida. El acápite que menciona al Perú en ese documento menciona el objetivo de fomentar un mejor control internacional de drogas y el desarrollo alternativo en el Perú. En él, se reconoce al Perú como un socio estable en la lucha contra el cultivo de coca y el TID. Aunque considera que el factor de erradicación se mantiene como una herramienta importante al abordar la primera etapa de la cadena de valor, también menciona que deben entenderse las causas estructurales que permiten las condiciones en las cuales se lleva a cabo esta actividad. Por ello, EE.UU. se enfocaría en la provisión de servicios estatales y de seguridad, transporte e infraestructura, así como en el aspecto de desarrollo alternativo. Dicha cooperación se lleva a cabo a través de la Sección Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL) de la Embajada de los Estados Unidos, y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (Executive office of the President Office of National Drug Control Policy, 2022)

Dos de los funcionarios de DEVIDA entrevistados coincidieron en que si bien la cooperación para el desarrollo alternativo ha ido disminuyendo los últimos años, la importancia del MRE se mantiene en tanto debe estar a la vanguardia de los debates sobre desarrollo y TID, así como tener presencia en los espacios en los cuales se despliegan estas discusiones, promoviendo la postura peruana y consolidando nuestra posición como Estado en la arena internacional. En la actualidad, la relación con EE.UU. también está marcada por la colaboración en la lucha contra las NDS y ha contado con el apoyo del Perú en las Naciones Unidas sobre la importancia de ello. Asimismo, ha participado activamente en la nueva Alianza contra las Drogas Sintéticas, en la cual está participando en todos los grupos de trabajo que se han constituido en su contexto.

Por otro lado, es menester mencionar que existe un componente geopolítico en el acercamiento con EE.UU. en el contexto actual. Frente a la epidemia de fentanilo en su territorio, y el aumento del consumo de las NDS en general, se busca un control más riguroso de los precursores químicos que son necesarios para que sean fabricadas dichas drogas. El presente año, hubo declaraciones por parte del

gobierno estadounidense respecto a la preocupación de que el Estado chino esté tomando control sobre la infraestructura básica en el Perú, incluyendo el mega puerto de Chancay. Según las interpretaciones de uno de los entrevistados, esto podría deberse a que desde EE.UU. se teme que sea parte de una ruta de tráfico de precursores que el gobierno de la República Popular de China utilice como estrategia en una especie de guerra mixta con su país.

3.5.1.2 Sub región: Colombia y Bolivia

Las relaciones con Colombia y Bolivia en materia de lucha contra el TID han tenido momentos divergentes debido a las distintas posturas nacionales que han sostenido estos Estados en la esfera internacional. Estos tres países son productores de cocaína en la región debido a la geografía propicia para el cultivo de hoja de coca. No obstante, las aproximaciones que han tenido los Estados han variado a través del tiempo, y se han ido consolidando en políticas con elementos identificables en la actualidad. Asimismo, estas diferencias tienen consecuencias directas en la forma de abordar el problema en el resto de Estados, ya que se trata de países que comparten fronteras con el Perú, y porque las redes criminales se encuentran en toda la subregión.

En caso de Colombia es particular, debido a que es el principal país productor de cocaína del mundo. Asimismo, su Política Exterior ha estado alineada con intereses estadounidenses en materia de seguridad y acciones antidrogas, compartiendo los lineamientos e intervenciones propuestas desde el país del norte. (Guanumen, 2012) Sin embargo en la actualidad se mantienen diferencias importantes en las políticas antidrogas entre ambos países, tal como lo señaló el Secretario de Estado Blinken sobre su reunión con el presidente Petro el año 2022. (MRE, 2022)

El presente año, iba a ser llevada a cabo la conferencia “Revisión crítica del desarrollo alternativo” en la que participarían tanto Colombia como Bolivia en un intercambio de experiencias y discusión académica sobre la materia. Tal como fue mencionado previamente, dicha conferencia finalmente no se realizó, y en su momento se consideró que el contexto político peruano podría haber afectado ello.

No obstante, el Subdirector de Asuntos Bilaterales de la DCD comentó que las diferencias con Colombia ya se habían estado gestando desde mucho antes, inclusive antes de la elección de Gustavo Petro como presidente de Colombia.

En la actualidad, se considera que discursivamente ese país está promoviendo un enfoque más punitivo con las mafias, en contraste con un enfoque más preventivo y enfocado en las primeras etapas de producción de la cocaína. De igual forma, se menciona que, aunque todavía no sea planteada como una propuesta explícita, se podría estar virando hacia la flexibilización de distintos tipos de drogas, en flagrante oposición a los acuerdos previamente concertados en los espacios multilaterales sobre la materia.

En ese sentido, el nuevo escenario mundial sobre las NDS y el abaratamiento de los insumos para las drogas opioides desde la retirada de EE.UU. de Afganistán, han contribuido a que la cocaína presente dificultades para mantenerse en tendencia entre los consumidores. A pesar de que las cantidades absolutas de producción y consumo de la misma, todavía no presentan una disminución, se presiente que el escenario mundial se encuentra en un proceso de cambio que requiere debatir nuevos enfoques y estrategias para enfrentar el problema de las drogas. (Entrevistados 1 y 2)

La contrapropuesta colombiana a la conferencia sobre “Revisión crítica del desarrollo alternativo” fue la “Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre drogas” realizada en la ciudad de Cali en septiembre del presente año. Según declaraciones del ese Subdirector de la DCD, se podría considerar que la convocatoria no fue exitosa. Se realizaron invitaciones de más alto nivel, pero los países de la región enviaron representantes en categorías de segundo nivel, con la excepción de México, cuyo gobierno actual tiene más afinidad con el colombiano. En el caso peruano, se envió al Director de la DCD como representante.

La postura peruana se mantuvo firme en coincidencia con los compromisos internacionales adquiridos por el Perú en esa materia, la normativa nacional, y los lineamientos establecidos por el órgano rector, DEVIDA, sobre la lucha contra el TID. Uno de ellos es la promoción del Modelo Perú de DAIS como una estrategia integral y exitosa. Otro aspecto para considerar es que la posición peruana, que contrasta notablemente con la colombiana, recibió apoyos inesperados, como la

intervención del representante de Cuba, que comentó que su país mantendría sus compromisos adquiridos en las convenciones de las Naciones Unidas sobre TID.

En el caso boliviano, existe una mayor presencia de la reivindicación de la hoja de coca debido al vínculo con el uso tradicional de la misma, y que esta se entienda como un tema de identidad y soberanía. (Stippel et al., 2018) En la actualidad, el cultivo de hoja de coca es legal en ese país dentro de ciertos márgenes, y se busca que pueda ser incorporada a distintas industrias. (Ley 906, 2017) En la actualidad, ese Subdirector de la DCD considera que este país es más cauteloso en cuanto a los virajes que podría tener en su política antidrogas. Ya ha tenido una trayectoria internacional en la defensa de la hoja de coca y en la defensa de las comunidades campesinas que se dedican a su cultivo.

En lo que respecta al intercambio de experiencias, con ambos países hay Acuerdos en materia de TID, y se han establecido Comisiones Mixtas que se encuentran activas y a través de las cuales es posible identificar intercambios e iniciativas de cooperación. Según el entrevistado 3 la cooperación en el plano meramente técnica no se ve afectada por los contextos políticos en la región. Según su opinión, más allá de las declaraciones de los gobiernos, los aspectos operativos se mantienen fluidos a través de sus agencias o entidad competentes en materia de TID. Asimismo, considera que, a pesar de tener distintas perspectivas del desarrollo como parte de una estrategia mayor en la lucha contra el TID, los espacios en los cuales se puede compartir experiencias sobre proyectos de distinta índole, son beneficiosos para el Perú.

En este punto nuevamente se puede notar una práctica en particular desde el MRE que marca una diferencia con la perspectiva de DEVIDA, no porque sea opuesta a la Comisión Nacional, sino porque debido a la naturaleza del sector, inevitablemente prestará especial atención al desarrollo de los acontecimientos de la política internacional. Este componente político y estratégico se distingue de la labor más técnica y operativa de DEVIDA. A pesar de ello, se rescata la opinión de uno de los funcionarios de esa Comisión Nacional, que menciona que el MRE puede enfocarse en mantener una presencia en los foros internacionales y estar actualizado con los nuevos desarrollos teóricos y conceptuales sobre desarrollo

alternativo. Ello sirve al objetivo de mantener una buena imagen internacional como socio confiable.

El entrevistado 4 consideraba que en el caso de las zonas de frontera en las cuales se cultiva hoja de coca y hay una presencia considerable de redes criminales dedicadas al TID, la diferencia de niveles de desarrollo en general, es notoria para las ciudades de frontera con sus pares extranjeras. Por ejemplo, en el caso colombiano, destaca que hay una serie de servicios e infraestructura que son mejores en Colombia. Ello remite nuevamente al debate sobre el desarrollo en general como una estrategia en la lucha contra el TID, inclusive tomando en consideración un enfoque preventivo. El Desarrollo Alternativo, enfocado solamente en proyectos que promuevan una transición hacia cultivos lícitos inevitablemente serán insuficientes frente a otro tipo de desigualdades estructurales.

3.5.1.3 Unión Europea y Países Europeos

La relación con la Unión Europea (UE) y sus países miembros es de especial importancia para el Perú. Según el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, se comparten temas de interés común relacionados a la agenda global. Entre ellos, se menciona el cuidado del medio ambiente, el multilateralismo y el derecho internacional y finalmente se menciona al desarrollo sostenible.(CEPLAN, 2023)

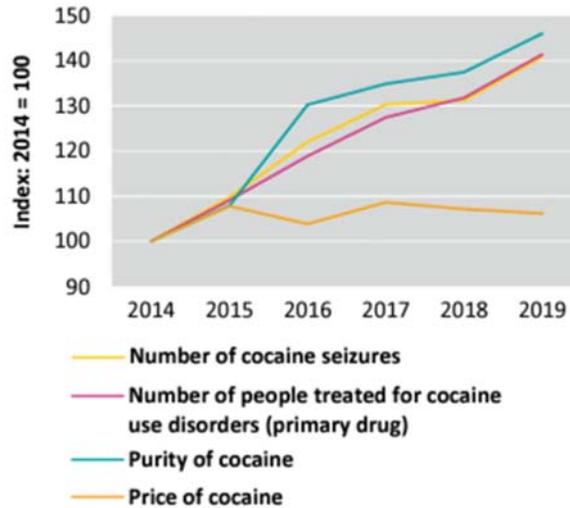
En el caso de la Unión Europea y sus Estados miembros, tal como se ha señalado previamente, es el principal mercado destino de la cocaína peruana. Esta entra al continente por diversos puertos, y las rutas de ingreso son variables en relación al nivel de seguridad que cada uno de ellos presenta y a las circunstancias favorables para las redes criminales.

A continuación, se pueden observar dos gráficos que ilustran la situación actual de la cocaína en Europa. En el Figura 11 se puede observar las tendencias en los indicadores de la disponibilidad y uso de cocaína en Europa occidental y central entre los años 2014 al 2019. Entre ellos, se nota que ha aumentado el número de incautaciones de cocaína, el número de personas tratados por desórdenes uso de sustancias con la cocaína como su principal droga de consumo. Ello coincide con la información de la Figura 12 proporcionada por el Observatorio Europeo de las

Drogas y las Toxicomanías (OEDT), en el que se aprecia que, en el último año, se registró unos 3.5 millones de ciudadanos europeos consumieron esa droga.

Figura 11:

Tendencias de indicadores de disponibilidad y uso de cocaína



Fuente: UNODC, 2022b, p.38

Figura 12:

Estimación del consumo de cocaína en la Unión Europea



Fuente: OEDT, 2022

“En 2021, los Estados miembros de la Unión Europea registraron un aumento significativo en las incautaciones de cocaína, alcanzando un total de 68,000 decomisos y 303 toneladas, marcando un máximo histórico.” (OEDT, 2023) Esta disponibilidad histórica de la cocaína ha tenido impactos en distintas aristas de la vida de los ciudadanos europeos, que van desde afectaciones a la salud debido a su consumo, como a la vivencia de la violencia y los delitos conexos como resultado de las actividades criminales que rodean al TID. (OEDT, 2023a) Según declaraciones de ese Subdirector de la DCD, el hecho de que en el mismo suelo europeo ahora se experimente la violencia de forma tan abierta, puede haber llevado a que tanto la UE como los miembros reconsideren la forma en la cual se aproximan al fenómeno del TID.

La Unión Europea y sus Estados miembros presentan una serie de desafíos en lo que respecta al TID. Para efectos de la investigación, el enfoque se mantiene en las drogas cocaínicas al ser los productos que se originan en el territorio peruano y en el desarrollo alternativo, al ser una de las estrategias que se han demostrado más efectivas en la lucha contra el TID. Por ello, cabe remitirse a la “Estrategia de la UE sobre Drogas 2021 -2025” en cuyo capítulo 9 se menciona la prioridad estratégica, en materia de cooperación internacional.

Dicha prioridad estratégica se enfoca en las relaciones que se puedan generar en distintos niveles, bilateral o multilateral con socios en todo el mundo para aplicar los lineamientos de esa Estrategia, incluyendo el ámbito del desarrollo. Asimismo, destaca el rol que le gustaría tomar a la UE como promotor de una política antidrogas que respete los derechos humanos y se enfoque en las personas.(UE, 2021)

En el punto 9.6 se rescata que el cultivo de drogas ilegales en países no comunitarios tiene igualmente consecuencias en la UE, y por lo tanto este problema debe asumirse con un compromiso real con medidas alternativas de desarrollo. Estas deben ser capaces de atacar las causas estructurales de las economías ilegales que se general a partir del TID. Finalmente, menciona que deben considerar una serie de aristas en su diseño y ejecución, entre las cuales se encuentra el desarrollo socioeconómico con énfasis en la realidad rural, como la promoción del acceso a la

tierra. Por otro lado, se enfatiza el aspecto medioambiental en este enfoque, en el que se promueve la protección a los ecosistemas y la lucha contra el cambio climático. Finalmente, se menciona la promoción del Estado de derecho, la seguridad y la buena gobernanza. (Consejo de la Unión Europea, 2021)

Por su parte, desde el MRE también se tiene un documento de trabajo en el cual se planteó una estrategia a nivel de la DGM para aproximarse a los países europeos, este documento se llama “Plan de acción para la cooperación en materia de lucha contra las drogas con principales países europeos” (PACLCDE) y permite realizar una distinción entre la cooperación con la Unión Europea y aquella que se podría establecer con los países europeos miembros, a nivel bilateral. En este se establece:

“Se ha evaluado la conveniencia de impulsar de manera concreta el incremento de la cooperación antinarcoóticos con los principales países de Europa, por ser el primer mercado de la cocaína peruana, basándonos en el principio de Responsabilidad Común y Compartida, con el objeto de potenciar el apoyo de estos países al Perú en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (TID).” (MRE, s.f.)

El Plan de acción tiene los siguientes objetivos:

- Objetivo 1:

“Fortalecer, incrementar, otorgar recursos, capacidades a sectores nacionales para el desarrollo de acciones encaminadas a mejorar la respuesta de control de drogas ilícitas en nuestro país.”

- Objetivo 2:

“Incrementar y fortalecer las políticas nacionales de prevención y tratamiento, a través de mayor cooperación de países europeos con especial experiencia en este aspecto.”

- Objetivo 3:

“Aumentar las capacidades en la cadena de valor de productos del Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS), a través de la

tecnología, y experiencia europea en la cadena comercial y de distribución de dichos productos.”

Para el Objetivo 3 se definieron una serie de acciones prioritarias para ser llevadas a cabo con los socios europeos, y a través de las cuales se podría concretar su consecución en beneficio de las poblaciones en las zonas afectadas por el cultivo ilícito de hoja de coca.

Tabla 11

Acciones y objetivos en materia DAIS en el Plan de acción para la cooperación en materia de lucha contra las drogas con los principales países europeos.

	Acciones prioritarias	Objetivos específicos
3.1	Implementar una red de comercialización y distribución en países europeos de productos derivados del desarrollo alternativo	Permitir la mayor ganancia a las comunidades productoras.
3.2	Apoyar a las comunidades y sociedades productoras, en particular a los grupos más vulnerables con información y tecnologías de países europeos para el desarrollo sostenible, con énfasis en la producción libre de deforestación y en la generación de valor agregado	Lograr mayores niveles en la cadena de valor de diversos productos alternativos.
3.3	Requerir posibles plataformas de capacitación especializada de países europeos	Fortalecer la gobernanza local y la institucionalidad
3.4	Generar capacidades a los actores en las zonas estratégicas de intervención de cultivos ilícitos de hoja de coca	Reducir los daños ambientales provocados por el TID y sus delitos conexos.
3.5	Fortalecer los sistemas de monitoreo y trazabilidad en las cadenas de cultivos alternativos	
3.6	Promover mejoras en el sistema de acopio y comercialización de hoja de coca, así como la producción de sus derivados, para uso tradicional e industrial	

Fuente: Elaboración propia con información del Plan de acción para la cooperación en materia de lucha contra las drogas con principales países europeos

Cano (2016) al momento de abordar la cooperación con la UE señala que en contraste con aquella llevada a cabo con EE.UU. en materia de lucha contra el TID, esta busca integrarse a las políticas de desarrollo y respeto a los derechos humanos, así como a los convenios internacionales, en tanto compromisos adquiridos, y la acción exterior de la UE. (Cano, 2016) No obstante, el Subdirector entrevistado de la DCD comenta que en ocasiones estos aspectos pueden resultar más discursivos que prácticos. Entre todos los temas que la UE promueve en su discurso y con los cuales se le ha relacionado en términos reputacionales, aquél en el que se encuentra más genuinamente interesado sería la protección al medio ambiente.

Una de las principales cuestiones a considerar cuando se aborda la cooperación con la Unión Europea, es el hecho de que el Perú es considerado en la actualidad un país de renta media alta desde el 2008 (Cano, 2016) por lo cual la cooperación para el desarrollo disminuye en tanto no se le considera un Estado que requiera ayuda de primera necesidad. Asimismo, una diferencia importante con la Unión Europea es el tipo de modalidad a través de la cual esta busca tener incidencia en el tema de desarrollo en el marco de la lucha contra el TID. En ese sentido, al tratarse de un país de renta media alta, no puede hacer ningún tipo de cooperación para el desarrollo en forma de financiamiento. Actualmente, se promueven las inversiones y créditos, así como el hecho de que los productos de los programas de desarrollo alternativo tengan un valor real en los mercados destino.

En el marco de un curso realizado por la investigadora sobre la UE, se tuvo la oportunidad de preguntarle a la delegación de la Misión de la UE en Perú sobre su percepción del desarrollo alternativo en el Perú y las posibilidades de cooperación con la UE. Sobre ello, fueron expuestas varias apreciaciones entre las cuales destacan un comentario acerca de que la sustitución de la coca por café no tiene los resultados esperados y que hace tiempo que no aparece entre los sectores exitosos.

Además, mencionaron el tema de la trazabilidad y cómo la UE es capaz de comprometerse en el tema ambiental al tener legislación comunitaria sobre la trazabilidad de la madera y cómo asume su responsabilidad al no importar productos que provengan de áreas deforestadas. En el caso de los productos que

proviene de programas de desarrollo alternativo, necesita que exista una formalidad de las cadenas de valor, especialmente para poder recibir las inversiones y créditos, que son las modalidades preferidas de la UE para la consecución de sus objetivos en esta materia.

Uno de los principales problemas con la UE es la trazabilidad de la cocaína. Para identificar el origen de la cocaína que ingresa a la UE requieren de las muestras proporcionadas por Estados miembros procedentes de incautaciones realizadas en su territorio. No obstante, ello no necesariamente refleja la complejidad del TID en el continente. El último informe sobre producción de coca y cocaína realizado por el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), menciona que el Programa Bandera de Cocaína (The Cocaine Signature Program (CSP)) que es ejecutado por la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés) analiza algunas muestras de cocaína incautada en Europa.

En los últimos resultados arrojados, que corresponden a muestras incautadas entre el 2019 y el 2020, se concluyó que aproximadamente un tercio (32%) de dichas muestras eran de cocaína originada en el Perú, lo cual contrasta con el 19% estimado en el reporte anterior. La conclusión esbozada es que en la medida en la que la cocaína analizada que fue incautada en territorio estadounidense fue identificada como de origen colombiano, posiblemente la mayoría de los productos derivados de la hoja de coca peruana deben estar siendo traficados a Europa como PBC o clorhidrato. (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2022)

Finalmente, al contrario que con los Estados Unidos de América, con los cuales existen convenios y mecanismos establecidos más fluidos en materia de esta cooperación, en el caso europeo es necesario distinguir entre la Unión Europea y los países miembros, que pueden verse limitados en su margen de acción frente a la burocracia comunitaria. Por eso mismo, el Subdirector de la DCD entrevistado, comenta que fue necesario replantear los términos, para la promoción de una “colaboración en materia de seguridad” en lugar de “cooperación para el desarrollo” de modo que permita que los Estados miembros preocupados por las consecuencias directas que tiene el TID en sus propios países, destinar fondos al desarrollo alternativo. Ello estaría enmarcado en un proceso de securitización del desarrollo.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

En virtud de las hipótesis previamente esbozadas al inicio de la investigación, cabe destacar algunas conclusiones importantes sobre la cooperación internacional para el desarrollo alternativo como estrategia en la lucha contra el TID.

1.- En primer lugar, la cooperación internacional para el desarrollo alternativo puede llevarse a cabo a través de distintas modalidades. Entre ellas, el financiamiento externo se ha ido reduciendo a través de los años, pero aún se mantiene un dinámico intercambio de experiencias y de expertos en los diversos espacios en los que participa el MRE y DEVIDA en la colaboración internacional en la lucha contra el TID. Actualmente, esa Comisión Nacional reconoce y acepta esta disminución del financiamiento como parte de una tendencia, y no parece haber expectativas de que ello se revierta. No obstante, se destacan las otras modalidades de cooperación (no financiamiento) como elementos positivos, constantes y fructíferos en las coordinaciones internacionales.

2.- En segundo lugar, en un inicio de la investigación se planteó la importancia del componente político y cómo este podría incidir en la cooperación internacional. Las primeras impresiones en la etapa exploratoria eran que en el plano multilateral y en el plano regional, la cooperación era mayoritariamente operativa y técnica; por lo tanto, no se veía afectada por las diferencias políticas o los virajes ideológicos de los diversos gobiernos de los países involucrados en la lucha contra el TID. Por el contrario, se interpretó que, en las relaciones bilaterales con otros Estados, las diferencias políticas podían jugar un rol más relevante en la dirección que tomase esa cooperación. Finalmente, se consideró que este componente no implica una disminución de la cooperación en las áreas que le importan a DEVIDA, cuyos funcionarios indicaron que se mantenía en el plano del discurso político, e incluso servía de excusa para justificar patrones de comportamiento que ya habían sido estables a nivel de Estado, inclusive antes de los cambios de gobierno.

3.- Sin embargo, mientras que los funcionarios de DEVIDA enfatizaron la parte técnica, desde el MRE sí se considera más el aspecto político internacional en estos cambios. De modo que las relaciones bilaterales, especialmente con EE.UU. y Colombia, permiten ser un espacio de despliegue de estrategia antidrogas para posicionar al Perú como un actor importante dentro del sistema internacional, al ser un socio clave en uno de los temas más importantes en la actualidad en la agenda global. Lo que se encuentra en juego cuando se trata de las declaraciones de los políticos de estos Estados, es la disputa por dirigir o dominar un discurso en la esfera internacional sobre el rumbo que debe tomar la lucha contra el TID y el desarrollo en general de las poblaciones afectadas.

En ese contexto, cabe destacar que actualmente el mundo se encuentra en un periodo de transición en lo que respecta a las estrategias globales para enfrentar el TID. Los debates académicos sobre el desarrollo, el desarrollo sostenible, el desarrollo alternativo, y las políticas antidrogas en general, se encuentran en constante evolución y permiten que se creen espacios de discusión con diversos actores internacionales. Si bien el MRE no es el ente rector de la política antidrogas en el Perú, su capacidad de participar en estos nuevos espacios sirve para canalizar los temas a la entidad competente, y a su vez para mantener al Perú visible y relevante en la esfera internacional.

4.- En cuarto lugar, cabe revisar las hipótesis en lo que respecta a la construcción de los argumentos presentados a los diversos actores internacionales cooperantes en la lucha contra el TID a través del desarrollo alternativo. Sobre Estados Unidos, en un principio se consideró que el desarrollo alternativo era un elemento de la securitización del desarrollo, en la cual se consideraba a este último como un medio para garantizar la seguridad y disminuir el riesgo que supone la proliferación y fortalecimiento de las redes criminales que configuran el esquema de TID a nivel global y que también afecta a su país. Al finalizar la investigación, se puede considerar que hay un componente fuerte de este aspecto en la forma en la que se han formulado las conversaciones con EE.UU. los últimos años. No obstante, su propio discurso ha cambiado sustancialmente para permitir una visión más integral de la lucha antidrogas. Además, en el caso peruano resalta el hecho de

que el Estado peruano es un socio confiable, a lo cual se suma el componente geográfico y estratégico en América del Sur.

5.- En quinto lugar, en el caso de la Unión Europea y de los países miembros, al inicio se contempló la posibilidad de que el argumento directriz que fomentara la cooperación estaría ligado a los derechos humanos, el medio ambiente, la reducción de la pobreza, la democracia y la institucionalidad. En la práctica, el elemento que más generaría acciones en la promoción del desarrollo alternativo sería el tema de la conservación del medio ambiente, en tanto aumenta su buena reputación en esa materia. Por ese lado, respecto de la cooperación antidrogas del Perú con la UE también podrían encontrarse ventajas, considerando que nuestro país presenta una singular biodiversidad y se encuentra comprometido con la protección del medio ambiente y el cambio climático.

En la actualidad, en contraste con lo que sucedía en las últimas décadas, el elemento de la securitización se ha enfatizado más en coincidencia con el aumento de las amenazas en el mismo territorio europeo, lo cual ha repercutido en la preocupación que los países miembros le prestan al asunto. Debido a la condición del Perú como un país de renta media alta, el aparato burocrático europeo condiciona la posibilidad de que se conceda ayuda al desarrollo, por lo tanto, fue necesaria la elaboración de una estrategia que distinga entre la Unión Europea y sus Estados miembros, promoviendo con estos últimos una “colaboración en materia de seguridad”.

Recomendaciones

En virtud de las conclusiones esbozadas, las recomendaciones deben idearse en atención a que la cooperación internacional no reembolsable en esta materia se encuentra en una tendencia a la baja, y que los proyectos de desarrollo alternativo tienen ciertas limitaciones en su efectividad, tal como ha sido descrito por los especialistas entrevistados.

1.- El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene que estar constantemente actualizado en los debates sobre desarrollo alternativo y cómo el resto de actores internacionales reaccionan frente a las nuevas perspectivas que se exploran en este

campo. Esto facilitará la toma de decisiones en la elaboración de estrategias de política exterior, que tomen en consideración el panorama más amplio en la política internacional y ayuden a que el Perú mantenga su posición como un socio confiable en la lucha global contra el TID.

2. Se recomienda fortalecer los argumentos relacionados con el impacto del Tráfico Ilícito de Drogas (TID) en el medio ambiente, dado que este aspecto está adquiriendo cada vez más importancia a nivel global. Es fundamental comprender y comunicar cómo el TID afecta negativamente los recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas, y que cualquier impacto que pueda tener en territorio peruano, afectará inevitablemente al planeta en su conjunto. Asimismo, puede ser una forma de captar más recursos destinados a la lucha contra el cambio climático y la contaminación medioambiental, y enmarcarlos en proyectos de desarrollo en áreas afectadas por el TID, particularmente en la etapa de cultivo del arbusto.

3. El MRE debe continuar participando en los espacios internacionales creados para abordar el problema mundial de las drogas, como la Alianza contra las Drogas Sintéticas. Aunque esta participación no tenga repercusiones directas en la cooperación internacional al país en materia de desarrollo alternativo, es una oportunidad para fortalecer el componente político-diplomático y posicionar positivamente al país en la arena internacional. Asimismo, permitirá una mayor influencia en las decisiones globales relacionadas con las drogas y brindará oportunidades para establecer alianzas estratégicas con otros países comprometidos con la lucha contra el TID.

Bibliografía

- Acuerdo de Cooperación entre la República del Perú y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para la Lucha contra la Corrupción, (2022).
- Acuerdo de interceptación no letal de aeronaves sospechosas de narcotráfico.* (2023).
- APCI. (s.f.-a). *Cooperación Internacional*.
<https://www.apci.gob.pe/index.php/cooperacion-internacional>
- APCI. (s.f.-b). *Diccionario Glosario y Términos*.
http://portal.apci.gob.pe/gestion/Atach/Diccionario_Terminos_17052016.pdf
- A/RES/2542(XXIV)*. (1969).
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 32–47.
- Ayres, L. (2008). Semi-Structured Interviewed. In L. M. Given (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. SAGE Publications.
- Bhatia, J., Ghiabi, M., Goodhand, J., Sanín, F. G., & Meehan, P. (2021). Drugs, conflict and development. In *International Journal of Drug Policy* (Vol. 89). Elsevier B.V. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103212>
- Buxton, J. (2015). *Drugs and Development: The Great Disconnect*.
- Cano, A. (2016). *La cooperación internacional en materia de Desarrollo Alternativo. Implicancias para enfrentar el tráfico ilícito de drogas en el Perú desde el Ministerio de Relaciones Exteriores*.
- CEPLAN. (2015). *Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM – Relaciones Exteriores (2015 – 2020)*. .
- CEPLAN. (2023). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*.
- CICAD. (2020). *Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/documents/spa/press/2533_Plan_de_Accion_Hemisferico_sobre_Drogas_ESP.pdf

- CICAD. (2022). *Proyectos con Participación del Perú*.
- Código Penal Peruano , (1991).
- Collins, J. (2021). Evaluating trends and stakeholders in the international drug control regime complex. *International Journal of Drug Policy*, 90.
<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2020.103060>
- Consejo de la Unión Europea. (2021). *Estrategia de la UE sobre Drogas 2021 -2025*.
https://www.consilium.europa.eu/media/54074/qc0521073esn_002.pdf
- Constitución Política del Perú, (1993).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. (2003).
- Cotler, J. (1999). *Drogas y política en el Perú: la conexión norteamericana*. . Instituto de Estudios Peruanos.
- Decreto Supremo N° 033-2012-PCM, Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016 (2012).
- Decreto Supremo N° 061-2017- PCM, Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017 – 2021 (2017).
- Decreto Supremo N° 192-2020-PCM, Política Nacional contra las Drogas al 2030 (2020).
- Decreto Supremo N°004-2004-PCM, Actualización de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2002 – 2006 (2004).
- Decreto Supremo N°050-2010-PCM, Estrategia Nacional contra las Drogas 2007 – 2011 (2010).
- Decreto Supremo. N° 015-92-PCM , (1992).
- Decreto Supremo N° 82-94-P.M, Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas (1994).
- DEVIDA. (2015). *Perú rumbo al Bicentenario : Compendio Normativo sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Desarrollo Alternativo*.

- DEVIDA. (2019). *Programa Presupuestal Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible "PIRADIS"*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1479999/ANEXO%2002%20PIRADIS%202020.pdf?v=1607639240>
- DEVIDA. (2021a). *Informe final con la sistematización de experiencias exitosas DAIS*.
- DEVIDA. (2021b). *Libro Blanco de la Política Nacional contra las Drogas al 2030*.
Lima, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas-DEVIDA.
<https://sistemas.devida.gob.pe/siscod/descargarDocu?idArchivo=39>
- DEVIDA. (2022a). *Participación del señor Ricardo Soberón Garrido en la presentación del tema "El Impacto de las cadenas de producción y comercialización de drogas ilícitas en el medio ambiente: de la información a la acción."*
- DEVIDA. (2022b). *Política Nacional contra las Drogas al 2030*. www.gob.pe/devida
- DEVIDA, & Gobierno Regional de la Libertad. (2016). *Presentación del Programa Presupuestal de Prevención y Tratamiento de Consumo de Drogas*.
- Executive office of the President Office of National Drug Control Policy. (2022). *National Drug Control Strategy*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/04/National-Drug-Control-2022Strategy.pdf>
- Firmin, M. (2008). Unstructured Interview. In L. M. Given (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (Vol. 1 y 2). SAGE Publications.
- Gooteberg, P. (2016). *Cocaína Andina. El proceso de una droga global*. Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- Guanumen, M. (2012). La Narcotización de las relaciones Colombia - Estados Unidos. *Revista de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad*, 7(2), 221–244.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación*.
- Jiménez, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2, 115–147. <https://www.redalyc.org/pdf/726/72620305.pdf>

- Julien, H. (2008). Content Analysis. In L.M. Given (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (Vol. 1 y 2). SAGE Publications. .
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2012). *Responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas a escala internacional*.
- Kerstin, A. (2023). Archival Research. In F. Ostermann & P. A. Mello (Eds.), *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods*.
- Ley 906. Ley General de la Coca (2017).
- Ley N° 26834. Ley de Áreas Naturales Protegidas (1997).
- Ley N° 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (2002).
- Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (2009).
- López, N., & Vizcarra, S. (2012). La cadena de valor de la cocaína: un análisis georreferenciado del VRAE Noam López Villanes y Sofía Vizcarra Castillo. *Politai*, 3(Seguridad Internacional y Crimen Organizado), 79–92.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14098>
- McKechnie. L. (2008). Participant Observation. In L. M. Given (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (Vol. 1 y 2). SAGE Publications.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Plan de acción para la cooperación en materia de lucha contra las drogas con principales países europeos*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, & Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2023). *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030*.
- MRE. (2022). *Reunión Bilateral entre el señor Presidente de la República, Pedro Castillo, el señor Canciller, Cesar Landa; y el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Antony Blinken - Minuta* .

- Mungaray, A., & Cuamea, F. (2010). Liberalismo y cooperación internacional: perspectiva histórica. In *Perspectivas sobre temas de relaciones internacionales*. (pp. 11–26).
- Nuñovero, L. (2010). Política Criminal Actuarial y Tráfico de Drogas en el Perú de los noventa. *Revista Derecho Penal*, 31, 43–80.
https://www.researchgate.net/publication/309564263_Politica_criminal_actuarial_y_trafico_de_drogas_en_el_Peru_de_los_noventas
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. (2022). *EU Drug Market: Cocaine — In-depth analysis: Coca and cocaine production*.
https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/cocaine/production_en
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. (2023a). *European Drug Report 2023: Cocaine – the current situation in Europe*.
https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023/cocaine_en
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. (2023b). *European Drug Report 2023: The drug situation in Europe up to 2023 – an overview and assessment of emerging threats and new developments* .
https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023/drug-situation-in-europe-up-to-2023_en
- Convención Interamericana contra la Corrupción, (1996).
- OEA. (2023). *AG/RES. 3009 (LIII-O/23)* .
- Organización Internacional del Trabajo. (2016). *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*. OIT.
- Parra, E. (2014a). Desarrollo alternativo en el Perú: treinta años de aciertos y desaciertos. *Perspectivas Rurales. Nueva Época*, 23.
<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/download/5599/5477>
- Pieterse, J. N. (1998). My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development. *Development and Change*, 29.

Resolución 63/5 de Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas. Promoviendo el desarrollo alternativo como una estrategia de control de drogas orientada al desarrollo (2020).

Resolución 64/2 de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas. Promoviendo el desarrollo alternativo como una estrategia de control de drogas orientada al desarrollo, incluyendo en el contexto de la pandemia de la enfermedad del coronavirus (COVID-19) y sus consecuencias. (2021).

Resolución 65/1 de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas. Promoviendo el desarrollo alternativo como una estrategia de control de drogas orientada al desarrollo, tomando en consideración las medidas para proteger el medio ambiente. (2022).

Resolución 66/4 de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas. Promoviendo el desarrollo alternativo como una estrategia de control de drogas orientada al desarrollo sostenible e inclusivo. (2023).

Rivera, R., & Bravo, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 28.

Ruda, J. J., & Novak, F. (2009). El Tráfico Ilícito de Drogas en el Perú: Una Aproximación Internacional. In *El mapa del narcotráfico en el Perú*. (pp. 13–42).

Sanahuja, J., & Schünemann, J. (2012). El nexo seguridad-desarrollo. In *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*.

Stippel, J., Enrique, J., & Moreno, S. (2018). The nationalization of the fight against drug trafficking in Bolivia. In *Polít. crim* (Vol. 13, Issue 8).

UNODC. (s.f.-a). *Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos en el Perú (SIMCI – Perú)*. <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/02AREAS/perg34.html>

UNODC. (s.f.-b). *United Nations Commission on Narcotic Drugs* . <https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/>

UNODC. (s.f.-c). *UNODC en el Perú* . <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/nosotros/unodc-en-peru.html>

- UNODC. (2005). *Desarrollo alternativo : evaluacion tematica mundial : informe final de sintesis*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito .
- UNODC. (2019). *Cumplimiento de todos los compromisos internacionales sobre políticas en materia de drogas: Seguimiento de la Declaración Ministerial de 2019*.
- UNODC. (2022a). *Informe mundial sobre las drogas: Panorama mundial de la demanda y oferta de drogas*. www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2022.html
- UNODC. (2022b). *World Drug Report: Drug Market Trends. Cocaine, Amphetamine, Type stimulants. New psychoactive substances*. United Nations. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr-2022_booklet-4.html
- UNODC. (2023a). *Global Report on Cocaine 2023: Local dynamics, global challenges* https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf
- UNODC. (2023b). *Informe Mundial sobre Cocaína 2023: Dinámicas locales, retos mundiales*.
- UNODC. (2023c). *Informe mundial sobre las drogas 2023: Mensajes clave*. https://www.unodc.org/res/WDR-2023/Special_points_S.pdf
- UNODC. (2023d). *UNODC and the Sustainable Development Goals*. <https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Background/RTpapers/Roundt>
- UNODC. (2023e). *World Drug Report 2023: Developments and emerging trends in selected drug markets*. https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_B3_CH8.pdf
- UNODC. (2023f). *World Drug Report 2023: Executive Summary*. United Nations [/https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_Exsum_fin_DP.pdf](https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_Exsum_fin_DP.pdf)
- UNODC. (2023g). *World Drug Report 2023: The nexus between drugs and crimes that affect the environment and convergent crime in the Amazon basin*.
- US Department of State. (2022). *International Narcotics Control Strategy Report Volume I Drug and Chemical Control*.

USAID. (2002). *Foreign Aid in the National Interest Promoting Freedom, Security, and Opportunity*.

Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el Desarrollo*.

Wieland, H. (2002). *Manual del Diplomático*. Fondo de Cultura Económica.