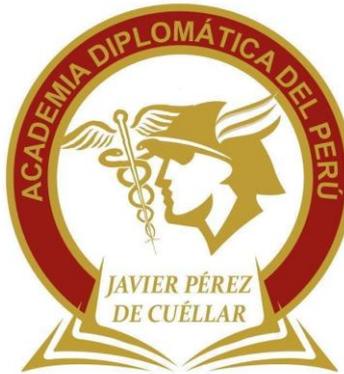


ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

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

TEMA DE TESIS:

Perspectivas sobre la cooperación bilateral antidrogas entre Perú y Bélgica

PRESENTADO POR:

Galantini Chiroque, José Francisco

ASESORES:

Asesor académico: Mag. Marco Velarde

Asesora metodológica: Mag. Jadira Jara

Lima, 18 de Noviembre de 2024

A mis padres José y Eliza

A Vannia

Agradecimientos

Al Embajador Luis Enrique Chávez Basagoitia, por ayudarme a sentar las bases del presente trabajo

Al Ministro Consejero Elmo Vargas Chacón, por orientarme durante todo el proceso de tesis

A mi asesor Marco Velarde Rodríguez, por guiarme en el planteamiento y la elaboración de la tesis

A los diplomáticos y trabajadores de la Embajada del Perú en Bélgica, por acogerme durante mis prácticas preprofesionales, decisivas para el presente trabajo

Resumen

El tráfico ilícito de drogas (TID) es considerado en diversos Estados como un problema multidimensional y de alcance global y transnacional, e inclusive para algunos comporta una amenaza a la seguridad nacional. Por sus efectos, también afecta a la comunidad internacional en su conjunto, aunque de distinta manera. Ello exige una respuesta del Estado coordinada que confronte el TID en sus diferentes etapas y fases, con el propósito de disminuir o erradicar dicha actividad, por las perniciosas consecuencias políticas, económicas y sociales que acarrea en las sociedades de los países productores, de tránsito y consumidores. El objetivo de la presente investigación es determinar qué factores potenciarían una eventual cooperación bilateral antidrogas entre la República del Perú y el reino de Bélgica. Para ello revisamos trabajos de investigación académica e instrumentos internacionales sobre la materia; recogemos mediante entrevistas a funcionarios diplomáticos peruanos sus versadas opiniones; y, analizamos la data pública actualizada sobre el TID de los países involucrados en nuestra investigación de tesis. A partir de la discusión de los resultados obtenidos, concluimos que existen actualmente una serie de factores positivos que contribuyen a la profundización de la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica, la cual caracterizamos actualmente como, limitada, dispersa y obsoleta, ya sea facilitando su viabilidad o formalizando dicha cooperación. Sin embargo, la investigación considera también que existen otros factores que podrían afectar negativamente el desarrollo de un esquema de cooperación bilateral antidrogas peruano-belga.

Palabras claves

Tráfico ilícito de drogas – Cooperación bilateral antidrogas – Lucha antidrogas – Bélgica – Cocaína

Abstract

Illicit drug trafficking (IDT) is considered in various States as a multidimensional problem with global and transnational scope, and for some it even entails a threat to national security. Due to its effects, it also affects the international community as a whole, although in different ways. This requires a coordinated State response that confronts IDT in its different stages and phases, with the purpose of reducing or eradicating said activity, due to the pernicious political, economic and social consequences that it entails in the societies of the producing, transit and consumers. The objective of this investigation is to determine what factors would enhance an eventual bilateral anti-drug cooperation between the Republic of Peru and the Kingdom of Belgium. To do this, we review academic research works and international instruments on the subject; We collect

their well-versed opinions through interviews with Peruvian diplomatic officials; and, we analyze the updated public data on the IDT of the countries involved in our thesis research. From the discussion of the results obtained, we conclude that there are currently a series of positive factors that contribute to the deepening of bilateral anti-drug cooperation between Peru and Belgium, which we currently characterize as limited, dispersed and obsolete, either facilitating its viability or formalizing said cooperation. However, the investigation also considers that there are other factors that could negatively affect the development of a Peruvian-Belgian bilateral anti-drug cooperation scheme.

Siglas y Acrónimos

ALAI	Agencia Latinoamericana de Información
AP	Associated Press
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
ATPA	Ley de Preferencia Comercial Andina
ATPDEA	Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CCFFAA	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
CONIDA	Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial
COPOLAD	Programa de Cooperación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea en Políticas de Drogas
DCD	Dirección de Control de Drogas del Ministerio de Relaciones Exteriores
DCI	Dirección de Cooperación de Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
EP	Ejército del Perú
EUDA	Agencia de la Unión Europea sobre Drogas
EUROPOL	Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
JNJ	Junta Nacional de Justicia
MININTER	Ministerio del Interior
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PBC	Pasta básica de cocaína
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNCTI	Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SDR	Servicio Diplomático de la República
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria

TID	Tráfico ilícito de drogas
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNGASS	Sesiones Especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra el Crimen y el Delito
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro

Índice

Introducción	11
Motivación.....	11
Justificación.....	11
Estructura del contenido de la tesis por capítulos y temas abordados.....	11
Capítulo I. El tráfico ilícito de drogas (TID) y la cooperación bilateral antidrogas	12
1. Estado de la cuestión	12
1.1. Antecedentes internacionales.....	12
1.2. Antecedentes nacionales.....	15
2. Bases teóricas.....	17
2.1. El problema del tráfico ilícito de drogas (TID)	17
2.1.1. Un fenómeno global y una amenaza a la seguridad nacional e internacional	23
2.1.2. La racionalidad económica del tráfico ilícito de drogas	25
2.1.3. Las organizaciones criminales transnacionales como nuevos actores ilícitos internacionales.....	35
2.1.4. Aproximaciones a la lucha antidrogas	37
2.1.4.1. Enfoque represivo.....	37
2.1.4.2. Enfoque no represivo/preventivo	39
2.2. La cooperación internacional en materia antidrogas.....	40
2.2.1. La cooperación antidrogas con el Perú.....	41
2.2.2. Comparación entre la cooperación antidrogas de Estados Unidos y de la Unión Europea	44
2.2.3. El principio de responsabilidad común y compartida.....	47
Capítulo II. Metodología.....	48
1. Problema de investigación	48
2. Tipo y diseño de la investigación.....	49
3. Sujetos de estudio.....	49
4. Herramientas de recojo de información y de análisis.....	49
5. Guía de preguntas para una entrevista semiestructurada	50
6. Matriz de consistencia: Perspectivas sobre la cooperación entre Perú y Bélgica en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas	51
7. Matriz de operacionalización de variables	52
Capítulo III. Análisis del TID en Europa: El caso de Bélgica.....	54
1. La situación de la lucha antidrogas en Bélgica.....	54
2. El crimen organizado internacional en Bélgica	58
3. El tráfico de drogas en el puerto de Amberes	64
4. La procedencia de la droga ingresante.....	67
5. La cooperación bilateral antidrogas entre Perú y Bélgica	72

5.1. Antecedentes y estado actual.....	72
6. Viabilidad de la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica	82
6.1. El TID como problema público en Bélgica	82
6.2. El rol del Perú en la lucha contra el TID.....	89
6.3. La fiscalización del TID.....	101
Conclusiones	110
Recomendaciones	112
Bibliografía.....	113
Anexos	118
Anexo 1.....	118
Anexo 2.....	119
Anexo 3.....	121
Anexo 4.....	122

Índice de tablas

Tabla 1. Sustancias objeto de control por los Convenios de las Naciones Unidas.....	18
Tabla 2. Acuerdos de cooperación bilateral entre el Perú y Bélgica indicados por la Embajada del Perú en el Reino de Bélgica y el Grand Ducado de Luxemburgo.....	72
Tabla 3. Acuerdos de cooperación bilateral entre el Perú y Bélgica encontrados en el Archivo Nacional de Tratados “Embajador Juan Miguel Bákula Patiño”.....	73
Tabla 4. Factores que influyen en la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica.....	109

Índice de figuras

Figura 1. Evolución del número de consumidores de cocaína (en millones).....	23
Figura 2. Producción estimada de cocaína (en toneladas).....	40
Figura 3. Comparación de la cooperación antidrogas hacia el Perú por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea (en millones de dólares) (2011-2015).....	45
Figura 4. Comparación de la cooperación antidrogas hacia el Perú por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea (en millones de dólares) (2017-2022).....	45
Figura 5. Toneladas de cocaína incautada en Colombia, Estados Unidos, Brasil, Panamá y Bélgica (2019).....	54
Figura 6. Toneladas de cocaína incautada en Europa (2020).....	55
Figura 7. Toneladas de cocaína incautada en Europa (2022).....	56
Figura 8. Evolución de la cantidad de cocaína incautada en Bélgica, Países Bajos y España (2016-2022).....	56

Figura 9. Países intermediarios o destinatarios finales de los cargamentos de cocaína conforme es descrito en las incautaciones reportadas (2019-2022).....	57
Figura 10. Nacionalidad de los miembros de las bandas del crimen organizado en Europa y países donde se registra su principal actividad.....	60
Figura 11. Capacidad investigativa desplegada por la Policía Federal y la Policía Judicial belgas en el año 2023.....	60
Figura 12. Procedencia y destino del tráfico marítimo en el puerto de Amberes (2022)..	64
Figura 13. Incautaciones de drogas vinculadas al sistema fluvial Paraná-Paraguay (azul) e incautaciones de drogas vinculadas a incidentes aéreos (naranja).....	68
Figura 14. Destino de los productos cocaínicos incautados en el Perú (2020-2022) (puntos porcentuales).....	69
Figura 15. Porcentaje de productos cocaínicos decomisados en el Perú (puntos porcentuales) (2020-2022).....	71
Figura 16. La secuencia del impacto del tráfico de cocaína en Bélgica.....	83
Figura 17. Indicios de la calificación del TID como problema público en Bélgica.....	89
Figura 18. Hectáreas de cultivo de hoja de coca en Perú, Colombia y Bolivia (2005-2021).....	90
Figura 19. Elementos que impactan en el factor del Perú como un socio necesario en la lucha contra el TID.....	101
Figura 20. Aspectos que inciden en el control de contenedores como estrategia de cooperación bilateral antidrogas entre Perú y Bélgica.....	106
Figura 21. Elementos que impactan en el factor de la fiscalización del TID.....	108
Figura 22. Factores que influyen en la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica.....	109

Introducción

Motivación

Los temas de seguridad y defensa son particularmente interesantes para mi persona, en tanto es sobre estos dos aspectos del quehacer humano que se sustenta el aparato estatal, el cual tiene como fin último la protección de los ciudadanos que lo componen. En ese sentido, resulta de especial interés el contribuir, aunque sea de manera minúscula, al análisis de la seguridad nacional a través del presente trabajo de investigación.

Es por ello que la motivación, más allá del aspecto personal, es eminentemente institucional, en tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores cumple un rol fundamental en el afianzamiento de la seguridad nacional. Asimismo, dicha contribución se dará en el plano del tratamiento de una amenaza transnacional, el narcotráfico, y acotándolo a la relación entre el Perú y el Reino de Bélgica por motivos que expondremos más adelante.

Justificación

El presente trabajo se justifica de manera práctica y social porque tiene como propósito analizar y explorar las posibilidades de fortalecer la cooperación entre la República del Perú y el Reino de Bélgica en la lucha contra el narcotráfico, amenaza a la seguridad de ambos países y que, por las circunstancias actuales, ha cobrado especial importancia. Ello con el objetivo de dotar de información y herramientas al Ministerio de Relaciones Exteriores para que impulse una cooperación más estrecha y, en particular, sostenida con el Reino de Bélgica, alcanzando una mayor efectividad en la lucha contra el narcotráfico.

Estructura del contenido de la tesis por capítulos y temas abordados

En el Capítulo 1 nos centraremos en el marco teórico de la presente tesis, así como en los antecedentes académicos internacionales y nacionales. Dicho marco se articula alrededor del fenómeno del tráfico ilícito de drogas y la cooperación bilateral antidrogas. En el Capítulo 2 expondremos la metodología que emplearemos en la presente tesis, basada principalmente en la recolección de data y la realización de entrevistas a profundidad con funcionarios diplomáticos peruanos. Finalmente, en el Capítulo 3 expondremos los resultados obtenidos de las entrevistas practicadas, así como los discutiremos a la luz de la información recogida en otras fuentes y el Capítulo 1. Terminado ello, presentaremos unas breves conclusiones y recomendaciones.

Capítulo I. El tráfico ilícito de drogas (TID) y la cooperación bilateral antidrogas

1. Estado de la cuestión

1.1. Antecedentes internacionales

El tráfico ilícito de drogas (en adelante, TID) es un tema que confrontan diversas sociedades en el mundo como un problema de seguridad nacional y de salud pública. En el caso del hemisferio americano el tráfico ilícito de cocaína y opio, particularmente el consumo, constituyen el problema principal en el caso de los países de Norteamérica. En el Europa, particularmente en los últimos años, el tráfico ilícito de cocaína se ha convertido en la principal manifestación de este fenómeno criminal.

Como se puede apreciar, este problema extiende sus efectos más allá de un país o región específicas, por lo que la cooperación internacional entre Estados productores y consumidores resulta fundamental para atenuar el desarrollo de esta problemática.

Algunos investigadores sobre el TID como Collins, J. (2021) en su artículo “Evaluating trends and stakeholders in the international drug control regime complex” en Austria, analiza la evolución del marco jurídico internacional y las políticas multilaterales antidrogas¹ en los últimos años, así como la aparición de nuevos enfoques que van más allá de la represión del TID y el contexto global que alberga estos dos últimos hechos. La metodología desarrolla un enfoque cualitativo, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

El artículo indica que la política internacional antidrogas está dirigiéndose hacia una mayor pluralidad en su concepción, lo cual se debe a la irrupción de nuevos actores distintos a los Estados y al sistema de las Naciones Unidas como la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (en adelante, ONG). Por otro lado, se concluye que el enfoque represivo en la lucha contra las drogas no puede atribuirse exclusivamente a los Estados Unidos, sino también a la participación de otros países en la confección de los acuerdos internacionales que actualmente sustentan dicho enfoque.

El citado artículo es relevante para esta investigación porque presenta un análisis minucioso y actual del desenvolvimiento actual de las políticas antidrogas en el plano multilateral, las cuales sirven de marco para los procesos de cooperación en la materia que el Perú y otros países se encuentran actualmente involucrados. Asimismo, revisa el contexto global actual de mayor pluralidad en los enfoques sobre la lucha contra el TID,

¹ Una política multilateral antidrogas es un conjunto de medidas, directrices y objetivos establecidos por un organismo internacional con el objetivo de combatir el tráfico ilícito de drogas. Dicha política establece una serie de obligaciones a los Estados que forman parte del organismo internacional.

proporcionando elementos de análisis para la situación en la que se enmarcan los hechos estudiados en el presente trabajo.

Por su parte, otros autores como Brombacher, D. y Westerbarkei, J. (2019), en su artículo "From Alternative Development to Sustainable Development: The Role of Development Within the Global Drug Control Regime" en Alemania, desarrollan el concepto de desarrollo alternativo en el esquema de control de drogas, su evolución durante los últimos cuarenta años, y la expansión de este a aspectos del TID como los mercados urbanos y el tráfico como tal. De igual manera, describe el enfoque alemán sobre la materia, y el acercamiento de estas nuevas concepciones del desarrollo alternativo en la lucha antidrogas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible². La metodología desarrolla un enfoque cualitativo, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

En el citado trabajo, ambos autores determinan que el desarrollo sostenible ha logrado una evolución conceptual impresionante, así como su emancipación política, dentro del sistema internacional de control de drogas. Luego de las Sesiones Especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (en adelante UNGASS por sus siglas en inglés) de 2016, el desarrollo sostenible ha dejado de ser una mera herramienta auxiliar en el proceso de erradicación de cultivos ilegales para pasar a ser un elemento transversal a toda la política de control de drogas, aunque ello no deja determinadas interrogantes.

La investigación revisada es importante porque desarrolla y analiza los cambios acontecidos en una manifestación importante del enfoque preventivo en la lucha antidrogas como lo es el desarrollo alternativo. Por otro lado, permite echar un vistazo a la situación actual de la lucha antidrogas, la concepción que vienen adoptando determinados países y los problemas que enfrenta este nuevo desarrollo del enfoque preventivo.

Bermúdez-Tapia, M. y Sierra-Zamora, P. (2021) en su artículo "La incidencia del narcotráfico en las altas esferas del Gobierno Peruano" en Colombia, exponen la situación generada en el Perú en el año 2018, cuando se descubrió una relación entre una organización dedicada al TID y funcionarios del Poder Judicial, el Ministerio Público y el Consejo Nacional de la Magistratura (en adelante, CNM), posteriormente reemplazado por la Junta Nacional de Justicia (en adelante, JNJ), así como de otras

² Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Globales, fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2024).

entidades. Esto generó la identificación y separación de los funcionarios involucrados, así como la adopción de nuevas normas civiles y penales que limitasen la penetración del TID en la estructura estatal. La metodología desarrolla un enfoque cualitativo, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

En el texto analizado se señala que los operadores del TID aprovechan las debilidades estructurales del aparato estatal peruano para infiltrarlo, siendo particularmente selectivos al buscar como apoyos y socios a congresistas y funcionarios judiciales. Esto les beneficia en particular respecto de ciertos aspectos del proceso del TID como el lavado de activos. Asimismo, existe evidencia indirecta de que la presencia del TID no solo se limita al Congreso de la República o al Poder Judicial, sino que también llegaría al Poder Ejecutivo.

El citado artículo hace un recuento extenso y minucioso del contexto más reciente del Perú en el marco de la lucha contra el TID y la infiltración ejecutada por organizaciones criminales ligadas al TID en el Estado. Muchas de estas organizaciones tienen su origen y centro de operaciones en otros países de la región, tales como el cartel de Jalisco-Nueva Generación (México) o el Comando Vermelho (Brasil), lo que resalta el carácter transnacional del TID. Por otro lado, grafica las características del Estado peruano, ejercicio necesario para la determinación de la forma que adoptaría una adecuada cooperación antidrogas de carácter bilateral.

De otro lado, Morales, L. y Alarcón, C. (2023) en su artículo “Las paradojas de la cooperación antidrogas México-Estados Unidos: el “Entendimiento Bicentenario”” en México, revisan las nuevas tendencias en la lucha antidrogas, remitiéndose para ello a los cambios en la política antidrogas de México, en particular, desde la toma de mando del presidente Andrés Manuel López Obrador, así como en la cooperación con Estados Unidos a través del “Entendimiento Bicentenario”. La metodología desarrolla un enfoque cuantitativo, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

La principal conclusión del artículo académico materia de revisión es que, pese a la inclinación hacia la de-securitización de la política antidrogas impulsada por el presidente mexicano, esta inclinación solamente se ha dado en el discurso, mas no en la práctica. En este campo, la militarización y la lucha frontal contra el narcotráfico continúa, en particular gracias al sostenido apoyo de los Estados Unidos.

En este texto se grafican las limitaciones a las que puede estar sometido un Estado a la hora de variar el enfoque de sus políticas antidrogas, limitaciones que no solamente vienen condicionadas por factores internos como el peso de las fuerzas

armadas, sino también por factores externos como la cooperación bilateral, en este caso con los Estados Unidos.

1.2. Antecedentes nacionales

En el Perú, el TID mantiene una historia de larga data, que se remonta en su expresión más reciente a la década de 1970, cuando el consumo de drogas psicoactivas empezó a ser un problema extendido a nivel mundial. Las condiciones geográficas, así como la relativa falta de atención a este fenómeno por parte del Estado, ocupado en otras prioridades, favorecieron el florecimiento del TID hasta la década de 1990.

Fue en este período que, con el apoyo de los Estados Unidos, el Estado peruano lanzó una política antidrogas activa que involucraba la lucha contra el crimen organizado, la erradicación del cultivo de la hoja de coca, principal insumo para la cocaína, entre otros aspectos. Sin embargo, ello no impidió la infiltración de las organizaciones criminales en el Estado, siendo el más claro ejemplo la figura del asesor del entonces presidente Alberto Fujimori Fujimori, Vladimiro Montesinos Torres.

Posteriormente, con la caída del régimen fujimorista en el año 2000 y el retorno a la democracia, se dio inicio a una nueva etapa en la lucha antidrogas a nivel nacional, el cual ya no solamente involucraba el castigo y persecución del delito sino también el desarrollo económico y social de las zonas afectadas por el TID.

En esta línea, Moyano, I. (2023) en su tesis “La Política Exterior peruana en materia de cooperación para el desarrollo alternativo como estrategia de lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (TID)” en el Perú, evalúa la aplicación de la política exterior de la República del Perú en lo concerniente a la cooperación para el desarrollo alternativo en el marco de la lucha contra el TID. Asimismo, analiza el enfoque adoptado por los países cooperantes con el Perú sobre el tema. La metodología desarrolla un enfoque mixto, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

La mencionada tesis concluye que la cooperación antinarcoóticos desplegada por los Estados Unidos y la Unión Europea es distinta en cuanto al enfoque, en tanto los primeros ven al desarrollo como un medio para garantizar la seguridad nacional e internacional, mientras que la segunda lo concibe como un vehículo para impulsar otros objetivos tales como la promoción de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Por otro lado, aunque la cooperación en materia de desarrollo alternativo posee un aspecto técnico que no varía con el paso de los años, también existe un elemento

político que se ve influenciado por la relación entre el Perú y los países cooperantes, el contexto internacional y el debate sobre la política global antidrogas.

Esta tesis proporciona una importante descripción del contexto internacional de la lucha contra el TID enfocándose en el Perú y en otros actores tales como la Unión Europea, de la cual Bélgica es parte. Asimismo, analiza los diferentes enfoques de la cooperación antinarcóticos por parte de los dos actores cooperantes más relevantes en la materia: los Estados Unidos y la Unión Europea.

Por otro lado, recolecta data sobre el TID, la lucha contra este delito y la cooperación sobre el particular con bastante actualidad, en tanto este trabajo de investigación fue aprobado y publicado a fines de 2023.

De otro lado, para otros autores como Gonzáles, M., Calle, O., Campos, R. y Villagra, M. (2023), en su artículo “El narcotráfico en el VRAEM, una amenaza naturalizada”, en Perú, analizan la relación entre la población del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (en adelante, VRAEM) y los grupos involucrados en el TID, en particular la “naturalización” de este último delito y de la actuación de quiénes incurrir en el mismo. Para ello se revisa la historia reciente de la región estudiada, el impacto de otros fenómenos como el terrorismo y el fracaso de las políticas sociales del Estado peruano. La citada metodología desarrolla un enfoque mixto, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

Para estos autores en el VRAEM existen importantes organizaciones cocaleras carentes de una ideología definida, pero con un objetivo claro: la legalización del cultivo de la hoja de coca. En ese sentido, no plantean una visión alternativa al desarrollo socioeconómico de la región, sustentada en dicho cultivo y en el TID, impulsando la naturalización de este delito y sus operadores. Ello hace más complicado el proceso de erradicación efectiva, en tanto ya no basta con la eliminación física de los cultivos, sino también la concientización de la población, lo cual implica un esfuerzo estatal integral y sostenido en el tiempo.

El texto presenta de manera detallada un aspecto importante de la situación del TID en el Perú, así como también proporciona elementos necesarios para evaluar el énfasis en los diferentes enfoques de la lucha antidrogas. Finalmente, es relevante en tanto grafica la interrelación entre el TID y otros fenómenos y factores tales como la pobreza, el terrorismo, el contexto geográfico, entre otros; resaltando así el carácter multidimensional de este problema.

Por su parte, Villacorta, J. (2023) en su artículo “La información geoespacial y la intervención del Estado Peruano en zonas ocupadas por el narcotráfico” en Perú, describe y analiza la política antidrogas peruana, así como presenta la más reciente evolución del proceso de cultivo de la hoja de coca y su traslado al exterior a través de datos cuantitativos. Asimismo, analiza la respuesta del Estado peruano a este fenómeno desde el punto de vista militar a través de los recursos empleados, en particular del satélite Perú SAT-1 y las potencialidades que este ofrece. La metodología desarrolla un enfoque cuantitativo, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

En el artículo se señala que las imágenes captadas por el satélite Perú SAT-1 son requeridas por las diversas entidades del Estado peruano, ayudando particularmente en la gestión de la lucha contra el narcoterrorismo en la zona del VRAEM, aunque no exista una efectiva utilización del catálogo. Asimismo, no existe una articulada labor del Ministerio de Defensa en coordinación con otras instituciones como la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (en adelante, CONIDA), el Ejército del Perú (en adelante, EP) y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (en adelante, CCFFAA), lo cual hace que la intervención de estas en la lucha antidrogas sea fragmentaria en términos geográficos.

Por otro lado, se proporciona una data actual sobre la lucha contra el TID en el Perú, así como la relación entre las distintas entidades estatales y la utilización de sus recursos. Esto último son elementos esenciales para determinar la forma que adoptará una eventual cooperación bilateral entre el Perú y Bélgica, en tanto revela las condiciones de uno de los países cooperantes.

2. Bases teóricas

2.1. El problema del tráfico ilícito de drogas (TID)

El TID es un fenómeno multidimensional de carácter transnacional y alcance global (DEVIDA, 2021) que consiste en la elaboración, transporte y entrega de sustancias psicoactivas prohibidas según normas internacionales y nacionales. De esta manera, el análisis del TID implica definir dos aspectos conceptuales relevantes: el objeto de la actividad (drogas) y la actividad en sí mismo (tráfico ilícito).

A fin de ensayar una breve definición del término “droga”, debemos revisar la legislación internacional y nacional en tanto, a efectos de la presente tesis, nos centraremos en drogas que se encuentran reguladas por estos cuerpos jurídicos, ya sea a través de la fiscalización o de la prohibición. En ese sentido, no ahondaremos en definiciones más amplias del término o que escapen al ámbito de investigación de la presente tesis.

A nivel internacional, una primera acepción de “droga” la encontramos en el artículo 1 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, la cual emplea el término “estupefaciente” para referirse a las sustancias indicadas en las Listas I y II de la propia Convención, señalando que estas pueden ser naturales o sintéticas. Al respecto, se denomina “estupefaciente” a “(...) una sustancia química que induce estupor, coma o insensibilidad al dolor (también denominada analgésico narcótico). El término se refiere normalmente a los opiáceos u opioides, a los que también se designa analgésicos narcóticos.” (UNODC 2018, p. 63).

Posteriormente, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 en su artículo 1 emplea el término “sustancia sicotrópica” para referirse a las sustancias, ya sean naturales o sintéticas, o cualquier material natural contenido en la Lista I, II, III o IV del referido instrumento internacional. En ese sentido, sigue la misma técnica de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, aunque cambiando el término empleado para referirse al objeto de fiscalización. La definición técnica de una sustancia sicotrópica es “Cualquier sustancia química que afecta a la mente o a los procesos mentales (cualquier droga psicoactiva).” (UNODC 2018, p. 67).

Con esta última definición observamos que la normativa internacional sobre las drogas evolucionó en una década al incorporar como sustancia objeto de fiscalización toda aquella que alterase la psique de una persona, no únicamente aquellas que aplacasen el dolor o fuesen parte de la familia de las sustancias opioides.

Finalmente, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 recogió tanto el término “estupefaciente” como “sustancia sicotrópica” señaladas en los Convenios de las Naciones Unidas previamente reseñados. En ese sentido, no tiene lugar la introducción de un nuevo término, sino que recoge los dos ya desarrollados hasta la fecha.

Tabla 1. Sustancias objeto de control por los Convenios de las Naciones Unidas

Definición	Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes	Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas 1971
Jurídica	Por “estupefaciente se entiende cualquiera de las sustancias de las Listas I y II, naturales o sintéticas	Por “sustancia sicotrópica” se entiende cualquier sustancia, natural o sintética, o cualquier material natural de la Lista I, II, III o IV

Técnica	En medicina el término se emplea para referirse a una sustancia química que induce estupor, coma o insensibilidad al dolor (también denominada analgésico narcótico). El término se refiere normalmente a los opiáceos u opioides, a los que también se designa analgésicos narcóticos.	Cualquier sustancia química que afecta a la mente o a los procesos mentales (cualquier droga psicoactiva).
---------	---	--

Elaboración propia

A nivel nacional, la Política Nacional contra las Drogas al 2030 (en adelante, Política Nacional), aprobada mediante Decreto Supremo Nro. 192-2020-PCM, define “drogas” de la siguiente manera:

Toda sustancia que, introducida en un organismo vivo, es capaz de modificar una o más funciones de este. El concepto de droga que preocupa sanitaria y socialmente es el de aquellas sustancias que originan dependencia y que alteren gravemente el funcionamiento total de la persona y de la sociedad. En el Perú, entre estas sustancias, están el tabaco, el alcohol, la marihuana, diversos fármacos, los inhalantes, la cocaína, el grupo de las anfetaminas, entre otras (...) (Presidencia del Consejo de Ministros 2020, p. 34).

Entre esta definición y las ensayadas en los Convenios de las Naciones Unidas sobre la materia encontramos algunas similitudes y diferencias. En cuanto a las similitudes, tanto la Política Nacional como los acuerdos internacionales reconocen que se trata de una sustancia que es capaz de modificar las funciones de un ser vivo, ya sea alterando los procesos mentales (sustancias sicotrópicas) o induciendo ciertos estados físicos y mentales (estupefacientes).

En cuanto a las diferencias, los Convenios de las Naciones Unidas, al menos en sus definiciones, no subrayan la dependencia generada por el uso de la sustancia fiscalizada como un elemento esencial para la construcción del término. Por el contrario, la Política Nacional define como “droga” a las sustancias que no solo alteran gravemente el funcionamiento de la persona (y, en consecuencia, de la sociedad) sino aquellas que generan dependencia.

No obstante esta diferencia en cuanto a la característica “adictiva” de la droga, los ordenamientos jurídicos nacional e internacional coinciden en un aspecto esencial que consideramos fundamental para definir el término “droga”: la capacidad de una sustancia química, natural o sintética, de alterar el funcionamiento adecuado de una persona.

En ese sentido, para la presente tesis, se entenderá por “droga” a toda sustancia, sintética o natural, que afecta las funciones de una persona y, por tanto, es objeto de la fiscalización estatal de conformidad con las obligaciones internacionales señaladas en los Convenios de las Naciones Unidas sobre la materia, sin perjuicio de lo establecido en los ordenamientos internos de cada país.

Habiendo definido exhaustivamente el objeto del TID, corresponde abocarnos a una conceptualización de la actividad en sí misma. Para ello nos remitiremos a los Convenios de las Naciones Unidas analizados, así como en la Política Nacional.

La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes define al tráfico ilícito en su artículo 1 de la siguiente manera: “(...) se entiende el cultivo o cualquier tráfico de estupefacientes, contrarios a las disposiciones de la presente Convención.” Esta primera definición, contrariamente a lo que se entendería del significado del término “tráfico”, no solamente incluye el transporte de un determinado bien, sino también su producción. De esta manera, ya desde el primer acuerdo internacional sobre la materia se analizaba al fenómeno del tráfico ilícito como una actividad económica plena que engloba tanto el transporte y la distribución como la producción³.

Por otro lado, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 define el tráfico ilícito señalando que esta actividad comprendería “(...) la fabricación o el tráfico de sustancias sicotrópicas contrarios a las disposiciones del presente Convenio.” Esta definición permite observar con mayor claridad la inclusión de la producción como parte del tráfico ilícito, en tanto que se hace referencia a la fabricación, englobando aquellas drogas cuya fase productiva no depende de un cultivo. Esto último porque la Convención anterior solamente hacía referencia explícita al cultivo como aquella actividad distinta del tráfico como tal.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 define al tráfico ilícito como “(...) los

³ Debe tenerse en cuenta que la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes únicamente consignaba en lo que entenderíamos como “producción” al cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta de cannabis. En ese sentido, la producción de estupefacientes a partir de insumos sintéticos no estaba dentro del término “cultivo” empleado en la definición de tráfico ilícito.

delitos enunciados en los párrafos 1 y 2 del artículo 3 de la presente Convención.” Dicho artículo, por su parte, sindicaba como delitos lo siguiente:

- La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualquier condición, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica que contraviniese las dos Convenciones de las Naciones Unidas anteriores (1961 y 1971).
- El cultivo de la adormidera, coca o cannabis conforme establecía la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.
- La posesión o la adquisición de la droga
- La fabricación, transporte o distribución de equipos, materiales o de las sustancias que podrían ser empleadas para el cultivo, producción o fabricación de drogas ilícitas.
- La organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos señalados previamente.
- El lavado de activos, específicamente de los beneficios obtenidos a partir del TID, entre otros.

El segundo párrafo del artículo 3, por su parte, señalaba que los Estados adoptarían las medidas necesarias para que las conductas tipificadas en el párrafo anterior sean catalogadas como delitos en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Esta definición, mucho más extensa en comparación, termina por incluir dentro del ámbito del “tráfico ilícito” a la producción, el transporte y la distribución, así como una serie de actividades auxiliares o previas tales como el lavado de activos y la organización, gestión y financiamiento del TID. De esta manera, se confirma la tendencia de abordar al “tráfico ilícito” como un fenómeno que abarca tanto lo que entendemos coloquialmente por “tráfico” (el acto de transportar un bien) como otros aspectos tales como la producción y otras actividades conexas.

En el caso de nuestro país, la Política Nacional define al tráfico ilícito de drogas como “Acción típica, antijurídica, culpable y punible, destinada a promover, favorecer o facilitar el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, mediante actos contemplados en el ordenamiento penal.” (PCM 2020, p. 34).

Esta conceptualización de “tráfico ilícito” resulta ser más amplia y general que la contenida en la Convención de las Naciones Unidas de 1988. Sin embargo, esta a su

vez remite al Código Penal, el cual sí recoge más detalladamente las conductas consideradas como “tráfico ilícito”. Así, en su artículo 296 señala que:

El que introduce al país, produce, acopie, provee, comercialice o transporte materias primas o sustancias químicas controladas o no controladas, para ser destinadas a la elaboración ilegal de drogas tóxicas, sean estupefacientes, sustancias psicotrópicas o nuevas sustancias psicoactivas, en la maceración o en cualquiera de sus etapas de procesamiento, y/o promueva, facilite o financie dichos actos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años y con sesenta a ciento veinte días-multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1) y 2).

Dicho artículo, si lo leemos detenidamente, es la síntesis de lo señalado en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas de 1988, en tanto refiere a la producción, transporte, comercialización de las drogas, así como las actividades auxiliares y previas, como parte de la conducta de “promoción, favorecimiento o facilitamiento del consumo ilegal de drogas tóxicas”, el cual puede ser equiparado a lo que entendemos por TID.

Atendiendo así a las definiciones de “tráfico ilícito” tanto a nivel nacional como internacional, consideramos que este término no solamente incluye el transporte de la droga, sino también la producción de esta y las actividades de soporte que la posibilitan.

Volviendo sobre el carácter multidimensional del TID y en consonancia con lo expuesto sobre los términos “droga” y “tráfico ilícito”, es preciso indicar que, en el caso determinadas drogas hechas a base de plantas como la cocaína, nos encontramos ante “(...) una actividad agroindustrial cuya articulación comercial tiene alcance planetario.” (DEVIDA, 2021, p. 5). De esta manera, el TID de sustancias como la cocaína se compone de una actividad extractiva-productiva (la denominada “actividad agroindustrial”) que tiene una siguiente fase de naturaleza “comercial”, donde el bien ilícito obtenido de la extracción y producción es transportado y distribuido al consumidor.

Por otro lado, a este aspecto productivo/comercializador se le debe añadir una segunda esfera de acción, relativa a “(...) acciones de respaldo legal o económico, complementación y “lavado” de los beneficios económicos que genera el ilícito.” (Bermúdez-Tapia y Sierra-Zamora, 2021, p. 267). Estas acciones, no debemos olvidar, son consideradas como parte integrante del tráfico ilícito por la Convención de las Naciones Unidas de 1988 y por el Código Penal peruano.

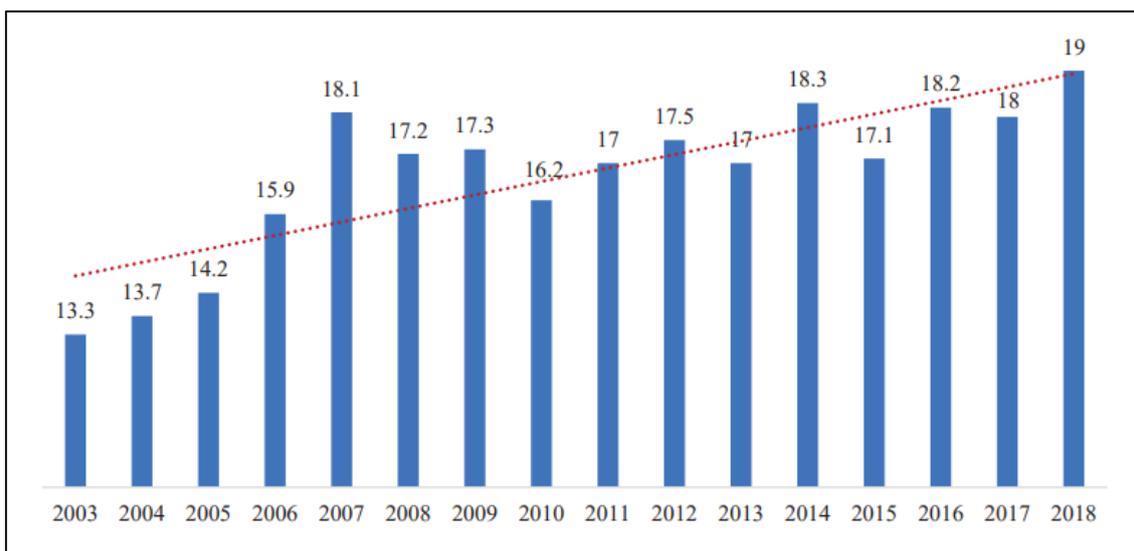
Se observa claramente que existe más de una esfera de acción, resaltando así el carácter multidimensional del problema del TID, no solo en las etapas de la actividad productiva y distribuidora (cultivo o producción de precursores, transporte terrestre o marítimo, etc.), sino también en cuanto al proceso de beneficio económico, que involucra la regularización de las utilidades ilícitas obtenidas.

2.1.1. Un fenómeno global y una amenaza a la seguridad nacional e internacional

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra el Crimen y el Delito (en adelante, UNODC), el número de consumidores de drogas prohibidas se ha incrementado en los últimos años, al punto que, en 2021, 1 de cada 17 personas en todo el mundo (alrededor del 5.8% de la población mundial entre los 15 y 64 años), ha consumido alguna de estas (2023). En ese sentido, se puede afirmar que el consumo de drogas ilícitas es un problema de alcance global.

Dentro de este grupo, la cocaína es la tercera droga más consumida, luego de la marihuana y las anfetaminas, ubicadas en el primer y segundo lugar respectivamente (UNODC, 2023). Este es el resultado del incremento constante de los consumidores de cocaína en todo el mundo, el cual pasó de 13.3 millones en 2003 a 19 millones de personas en 2018, registrándose pequeños retrocesos únicamente en 2008, 2010, 2015 y 2017.

Figura 1. Evolución del número de consumidores de cocaína (en millones)



Fuente: DEVIDA 2021.

Para el 2021, la cifra de consumidores de cocaína a nivel mundial ascendió 22 millones de personas (UNODC, 2023), aumentando en 3 millones respecto del año 2018, siendo el incremento más importante en un período de tres años desde el 2003.

Esto es particularmente relevante para el caso del Perú, en tanto este se encuentra en la principal zona de exportación a nivel mundial (DEVIDA, 2021).

El aumento de la demanda de cocaína a nivel mundial ha supuesto que la actividad de producción y distribución de esta droga sea altamente rentable, impulsando la participación de numerosos actores en esta, los cuales se encuentran repartidos por todo el mundo. A ello debe sumársele que, en el caso de la cocaína, existe una realidad objetiva que determina el carácter transnacional de la actividad de producción y distribución de esta droga: las zonas de cultivo y manufactura no se encuentran en el mismo ámbito geográfico que los principales mercados de consumo.

Sobre este aspecto, el Informe Mundial sobre las Drogas de la UNODC del 2024 señala que casi la totalidad del cultivo ilícito de hoja de coca a nivel mundial se registra en tres países: Colombia, Perú y Bolivia (2024, p. 73 y EUDA 2022a, p. 1). Esta peculiaridad se debe a que la hoja de coca no puede ser sembrada y cosechada exitosamente en cualquier clima. Y por “exitosamente” nos referimos manteniendo el nivel de alcaloide necesario para que sea empleado eficientemente en la producción de cocaína. Por el contrario, requiere de una serie de factores (altitud, clima, temperatura, etc.), para que el grado de alcaloide presente en la hoja de coca sea económicamente aprovechable. Dichos factores los encontramos en las condiciones geográficas de la zona andina, especialmente de Perú, Colombia y Bolivia.

De esta manera, la producción de la cocaína no se puede dar en cualquier espacio geográfico. Sin embargo, los países andinos donde esta se produce no agrupan al mayor número de consumidores, los cuales se encuentran principalmente en Estados Unidos y Europa (DEVIDA, 2021). Dado que el bien necesita ser vendido para obtener una ganancia, la droga (cocaína) producida en una determinada zona geográfica (los Andes) debe ser trasladada hacia los consumidores, ubicados en otro espacio (Estados Unidos y Europa). Dicho traslado, como se puede colegir del breve ejercicio previo, implica el cruce de varias fronteras estatales.

Este desplazamiento global requiere del concurso de una serie de actores que garanticen el desarrollo adecuado de cada una de las partes del proceso de producción y distribución de la droga. Ello resulta particularmente relevante teniendo en cuenta que los Estados por los cuales suele transitar la droga combaten activamente el TID a través de la acción policial, militar y de inteligencia.

Respecto del carácter transnacional del tráfico ilícito de drogas, esto es, el delito cometido por los actores señalados en el párrafo anterior, el investigador británico Phil Williams señala que:

Transnational organized crime refers to criminal organizations or activities that cross national borders and, therefore, involve the territories and laws of at least two states. The borders can be crossed by the perpetrators of criminal activities, by the products or commodities they are smuggling, by the proceeds of criminal activity which are typically laundered across multiple jurisdictions, and increasingly by digital signals, whether related to financial fraud and identity theft, to child pornography, or to coercion and intimidation through distributed denial of service attacks using bot-nets. [El crimen organizado transnacional refiere a organizaciones o actividades criminales que atraviesan las fronteras nacionales y, por tanto, involucran territorios y leyes de al menos dos Estados. Las fronteras pueden ser atravesadas por los perpetradores de las actividades criminales, por los productos o por los recursos que estos están contrabandeando, por los beneficios de la actividad criminal que son típicamente “blanqueados” a través de múltiples jurisdicciones, y por las crecientes señales digitales, relativas ya sea al fraude financiero y robo de identidad, a la pornografía infantil, o a la coerción e intimidación a través de ataques de “denegación de servicio” usando bot-nets.] (2012, p. 507)

De esta manera, el carácter transnacional se predica no solamente del traspaso de los sujetos que han cometido el delito, sino también de otros elementos del TID como los productos, las actividades criminales como tal, entre otros. Por ejemplo, el TID de la cocaína grafica lo transnacional de la actividad ilícita; en tanto el precursor de la droga es cultivado en el Perú, enviado a Europa desde el Ecuador, recibida en puertos como Amberes (Bélgica) o Rotterdam (Países Bajos), y distribuida dentro de los países de la Unión Europea. Así, el consumidor final (por ejemplo, un ciudadano alemán) recibe un producto que ha atravesado por lo menos cuatro fronteras nacionales (Perú, Ecuador, Bélgica y Alemania) y dos océanos (Pacífico y Atlántico).

2.1.2. La racionalidad económica del tráfico ilícito de drogas

Como todo fenómeno presente en nuestra sociedad, el TID puede ser analizado desde muchas ópticas y perspectivas: criminal, legal, social, político, entre otros. Todas estas formas de abordar el TID no solamente permiten describir con mayor profundidad uno o varios aspectos determinados de este fenómeno, sino que además pueden proveer las herramientas para combatirlo de manera más efectiva.

Una de estas perspectivas es la económica, a la cual denominaremos la “racionalidad económica” del TID. Esta, como su nombre lo indica, pretende analizar el TID siguiendo criterios, conceptos y estándares empleados en la ciencia económica. Ello parece acertado teniendo en cuenta que existe un sustrato económico que subyace

al TID. Dicho de otro modo, los grupos y organizaciones involucradas en esta actividad lo hacen a fin de obtener un rédito económico antes que uno puramente político, social o de cualquier otra índole. El día que el TID deje de ser rentable, las organizaciones criminales que lo practican lo abandonarán en favor de otra actividad ilícita más beneficiosa.

Es por ello que, autores como Wainwright conciben el TID más como un negocio global altamente organizado (2016) que como un fenómeno puramente criminal. Dicha perspectiva no solamente tiene repercusiones puramente académicas, sino que es vista por Wainwright como una genuina forma de abordar el TID y combatirlo:

Aplicar el análisis comercial y de negocios a los cárteles de drogas puede parecer escandaloso. Pero no comprender la rentabilidad del comercio de drogas -y seguir citando cifras de fantasía como la hoguera de 500 millones de dólares en Tijuana- ha condenado a los gobiernos a derramar dinero y vidas en políticas que no funcionan.” (2016, p. 12).

De esta manera, el TID, tanto en sus componentes como en sus consecuencias, será analizado teniendo en cuenta una serie de conceptos económicos que permitirán un mejor entendimiento y, en particular, el planteamiento de medidas y acciones destinadas a combatir el creciente influjo de las drogas sobre nuestras sociedades.

2.1.2.1. Etapas del proceso de fabricación y distribución de la droga

El TID, como hemos indicado previamente, no es una actividad que agota sus efectos en una sola acción en un espacio determinado. Por el contrario, al ser un fenómeno global y transnacional, se desarrolla en diferentes espacios geográficos e involucrando a un sinnúmero de personas. No obstante, esta multiplicidad en cuanto a los espacios y a los agentes también se puede advertir en el proceso productivo.

El proceso de elaboración y distribución de la droga registra varias etapas, tanto en la parte inicial de su manufactura como en la parte final de distribución y consumo. De allí que se hable del TID como un proceso más que como una acción específica y acotada. En el presente acápite analizaremos cada una de las etapas adoptando un lente económico en la línea de la racionalidad ya reseñada.

a. Producción

La droga, sea esta sintética o natural, posee un sustrato material inicial, por lo general inocuo, que debe ser procesado para adquirir o manifestar las cualidades psicotrópicas que la vuelven un bien intercambiable en el mercado. Sin esta etapa, el TID se vuelve una actividad imposible de realizar.

Dicha lógica ha sido interiorizada por los Estados, que en el marco de la lucha antidrogas han concentrado sus esfuerzos en la destrucción y erradicación del sustrato material inicial. Tal es el caso, por ejemplo, de la hoja de coca en la región andina.

Debido a que los cárteles dependen de la hoja de coca para producir cocaína, los gobiernos han señalado como objetivo las plantaciones de coca como un medio para cortar de raíz ese negocio. Desde los últimos años de la década de los ochenta, los países productores de cocaína de Sudamérica, respaldados con el dinero y la experiencia de Estados Unidos, han centrado sus trabajos antinarcóticos en encontrar y destruir granjas ilegales de coca. Es una sencilla idea económica: si reduces el suministro del producto, incrementas su escasez, elevando así su precio. (Wainwright 2016, p. 18).

Colombia y Perú, y en menor medida Bolivia, son los países que más hoja de coca producen a nivel mundial. Según el “Global Report on Cocaine 2023”, publicado por la UNODC, el suministro mundial de cocaína (y por ende de la hoja de coca) se genera casi totalmente en esos tres países, con una especial preeminencia de Colombia, que concentra entre el 60-70% del área total de los cultivos ilegales de coca entre el período 2015-2020 (2023, p. 50).

Es por ello que no resulta casual que los esfuerzos de erradicar la hoja de coca, así como la cooperación internacional en ese sentido, se han concentrado en estos tres países de la región andina. A modo de ejemplo, Estados Unidos promulgó la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA por sus siglas en inglés) en 2002 estableciendo una serie de preferencias comerciales para productos colombianos, peruanos, ecuatorianos y bolivianos como forma de aumentar las oportunidades económicas en la región andina y limitar el florecimiento del TID.

Ahora bien, el ataque a la producción de hoja de coca ha sido de carácter policial o militar, y de desarrollo alternativo. La primera a través de la localización y destrucción de los cultivos, empleando una serie de medidas desde la quema hasta el uso de herbicidas. La segunda por medio de programas de desarrollo en los que se plantea, entre otras medidas, la sustitución del cultivo de la hoja de coca por alternativas rentables como el cacao.

Pese a ello, el precio de la cocaína nunca ha aumentado al punto que haya dañado seriamente el TID. Por el contrario, durante la pandemia de COVID-19, se registró un incremento de la producción de la hoja de coca, lo cual ha mantenido el precio bajo de la droga cocaínica, al punto que continúa por debajo de los precios correspondientes al año 2019 (UNODC 2023).

Dicho de otra manera, pese a que el volumen de la hoja de coca ha cambiado a lo largo de los años, ya sea aumentando o disminuyendo, la variación del precio de la droga no ha sido tal que haya afectado significativamente su rentabilidad. Wainwright trae a colación el estudio de Gallego y Rico en el que exponen esta situación:

Si la estrategia de reducción de suministro funcionara para erradicar las plantaciones de coca, uno esperaría que en áreas que han sufrido más erradicación incrementara más el precio que en aquellas que no han pasado por el herbicida. Menos coca debería significar que, en igualdad de condiciones, los cárteles locales deberían pagar más por ella a los agricultores. (...) Pero una vez más, encontraron que destruir las cosechas prácticamente no tenía ningún impacto en los precios al por mayor que los agricultores cobran a los cárteles. (2016, p. 23).

Esta anomalía en la lógica económica detrás de la erradicación se traduce en la estabilidad del precio de la droga aun cuando el sustrato material para su elaboración escasea. La explicación también sería económica, como expone Wainwright:

Los críticos de los minoristas, como Walmart, acusan a éstos de ser “monopsonistas” -esto es, compradores dominantes de ciertos productos. (Así como la palabra ‘monopolio’ proviene de la idea griega de ‘un solo vendedor’, ‘monopsonio’ significa ‘un solo comprador’.) De la misma forma en que un monopolista puede imponer precios a sus consumidores, que no tienen a nadie más a quién comprarle, un monopsonista puede imponerle sus precios a sus proveedores, que no tienen a nadie más a quién venderle.” (2016, p. 21-22).

Salvando las distancias con el caso de Walmart, el autor sostiene que los productores de hoja de coca (o “cocaleros”) se encuentran dentro de un monopsonio donde las organizaciones criminales involucradas en el TID vendrían a ser los monopsonistas. Esto se debe a que la hoja de coca es un insumo que si bien tiene usos “no dañinos” (por ejemplo, para la técnica ancestral del ‘chacchado de coca’), es innegable que la actividad que más requiere esta planta es el de la elaboración de cocaína. En ese sentido, el único comprador para la gran mayoría de cocaleros son las organizaciones criminales, las que pueden trasladar los costos de la caída del volumen de la cocaína al productor.

El traslado de costos se da bajo la figura de que, si el productor no acepta un intercambio menos favorable (igual valor de la mercancía, aunque esta sea escasa), simplemente se pone fin al intercambio, no recibiendo beneficio alguno por la hoja de

coca extraída y almacenada. Ante ello, el cocalero prefiere involucrarse en un intercambio menos favorable.

A ello debe sumársele que ante la caída de la producción de la hoja de coca, las organizaciones y grupos criminales han innovado en sus métodos de procesamiento de dicho insumo, al punto que se obtiene más cocaína de menos hoja de coca. Aunque este fenómeno se ha registrado desde hace ya algunos años (Wainwright 2016), la tendencia se ha mantenido a la fecha, como se indica en el “Report on Cocaine 2023”:

Despite this, the potential manufacture of cocaine hydrochloride continued to increase, driven (up to 2020) by a process of concentration of coca cultivation in areas where enhanced agricultural practices and processing methods resulted in improvements in the overall productivity of coca bush cultivation (...) [A pesar de esto, la fabricación potencial de clorhidrato de cocaína siguió aumentando, impulsada (hasta 2020) por un proceso de concentración del cultivo de coca en áreas donde las mejores prácticas agrícolas y métodos de procesamiento dieron como resultado mejoras en la productividad general del cultivo del arbusto de coca.] (UNODC 2023, p. 50).

Como se puede apreciar, la producción de los insumos de la droga, si bien es fundamental para la lucha efectiva contra las drogas (como los Estados así han identificado), no puede estar exenta de otras medidas que ataquen el TID en otras áreas. La configuración del monopsonio a favor de las organizaciones y grupos criminales, así como la innovación de los métodos de producción, han disminuido la efectividad real de la política de erradicación.

b. Procesamiento

Una vez que el insumo es conseguido, ya sea a través del cultivo, fabricación o adquisición, este es sometido a una serie de procesos de diversa índole, principalmente químicos. Al término de esta etapa, se obtiene el producto, premunido con propiedades psicotrópicas que generan el efecto buscado por el consumidor en su organismo: cambios temporales en la percepción, estado de ánimo, de conciencia y en el comportamiento.

Para llevar adelante este proceso de elaboración se requiere de infraestructura, otros materiales y personal especializado. Todo ello se concentra en un lugar determinado al que denominaremos “laboratorio”. Dicho establecimiento puede estar cerca del lugar de la producción como no. En el primer caso, esto se suele dar cuando el insumo de la droga es ilegal, por lo que el costo del transporte es más elevado dado

los riesgos que entraña. Sin embargo, es más común que se dé el segundo caso cuando el insumo (o parte de estos) es legal y, por tanto, de más fácil obtención.

Lo señalado en el párrafo anterior, no obstante, también obedece a otros factores. Por ejemplo, se han abierto más laboratorios para la refinación de cocaína en países de la Unión Europea, aun cuando el insumo (la hoja de coca) es ilegal (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías 2020). Ello se puede deber, en nuestra opinión, a la reducción de los riesgos del transporte de la hoja de coca de la región andina hacia Europa.

Los laboratorios vendrían a ser las “fábricas” del proceso del TID, por lo que su localización y desmantelamiento también deben ser prioridad en todo plan de acción contra el TID. Sin embargo, dicha labor no resulta tan “sencilla” como en el caso de la erradicación de droga, especialmente cuando son laboratorios ubicados en zonas urbanas. La cercanía a la población civil y el aumento de las chances de generar daño colateral dificulta una acción más extendida por parte de las fuerzas del orden.

Ahora bien, es importante señalar que luego de haber pasado por el laboratorio, la droga experimenta su primer incremento en la valorización: el insumo empleado para su elaboración posee un valor inferior al producto final, ya sea por sus cualidades (psicotrópicas en este caso) o por el valor agregado que le confiere el proceso de manufactura. Esto es importante en tanto es aquí donde la pérdida de la droga puede representar un verdadero perjuicio para el grupo u organización criminal que la comercializa.

Con todo, los laboratorios presentan una debilidad relevante: son estáticos y ubicables. Aun cuando los laboratorios más rudimentarios pueden ser fácilmente desmontados y reubicados por los grupos que los operan, ello puede resultar costoso, por lo que muchos laboratorios pueden ser oportunamente identificados y destruidos.

c. Transporte

Una vez que se ha obtenido el producto al que ya podemos calificar de “droga”, esta debe ser transportada hacia el mercado donde es consumida. Como hemos indicado previamente, este es el aspecto más palpable del carácter transnacional y global del TID, en tanto es aquí donde la droga atraviesa más de un Estado y/o accidente geográfico para llegar al consumidor final.

Esto es particularmente cierto en el caso de las drogas cuya zona de producción está bastante alejada de la zona de consumo. Tal es el caso, nuevamente, de la cocaína. Esta droga es producida en su mayoría en la región andina, debiendo ser trasladada

hacia América del Norte, Europa o Asia, donde se encuentran los principales mercados (a diferencia del mercado local, pequeño en comparación).

Ahora bien, el transporte, aunque puede ser realizado de manera abierta por los grupos y organizaciones criminales en determinadas zonas, particularmente aquellas donde la difícil geografía o las condiciones sociopolíticas impiden la acción directa y efectiva del Estado, en determinado momento deberá ser realizado de manera “subrepticia”, esto es, dándole una apariencia de legalidad a lo que, por demás, es abiertamente contrario a la ley. Esto es particularmente cierto en los que denominaremos nodos de salida.

Un nodo de salida es aquella infraestructura en la que un bien es enviado fuera de un Estado con destino a otro. Tal es el caso de los aeropuertos y los puertos marítimos o fluviales. Así, si un bien sale del Perú hacia Bélgica, este tendrá que salir del Callao, de Paita o algún otro puerto, para llegar a otro puerto, por ejemplo, el de Amberes.

Estos nodos son esenciales para el comercio a gran escala, por lo que toda operación que involucre el envío de una cantidad importante de bienes necesariamente pasará por los mencionados nodos. El uso de otras vías tales como caletas, embarcaderos o pistas de aterrizaje artesanales, si bien es algo factible, no permiten el tránsito necesario para que la operación sea de gran tamaño.

Es así como los grupos y organizaciones criminales ven la manera de emplear los nodos sin que sus actividades y productos sean detectados por las fuerzas del orden, que están mucho más presentes en estos espacios que en las zonas de producción. Se utilizan técnicas de distinta índole para camuflar el envío de la droga (o del insumo) ya sea escondiéndolo dentro de la estructura de los contenedores, insertándolo en objetos por demás inocuos y legales, mezclándolo con otras sustancias para dificultar su detección, o inclusive empleando personas para que oculten la droga en su organismo (los denominados “burriers” o “mulas”).

En esta etapa la droga es particularmente vulnerable al accionar estatal, expresado principalmente a través de la interdicción, incautación y destrucción de las sustancias psicotrópicas detectadas. Esto es porque la droga ingresa en un espacio donde el Estado se encuentra menos constreñido por factores geográficos, sociales o políticos, aumentan los agentes fiscalizadores y el margen de acción de los grupos criminales es menor (aunque esto puede variar según las circunstancias).

Asimismo, el TID como tal es vulnerable en esta etapa por la concentración del producto, en tanto debe pasar necesariamente por el nodo para llegar a su destino. Si el nodo es fiscalizado adecuadamente, es más factible detectar e incautar la droga a un menor costo que el de erradicar el insumo o apresar a los pequeños distribuidores y consumidores.

Cabe resaltar que la droga, al haber salido del laboratorio, de por sí tiene un valor económico más alto que el del insumo, por lo que su pérdida o destrucción refleja un mayor daño a la cadena de suministro del TID y, por tanto, un golpe más duro a las organizaciones y grupos criminales que lo manejan. De esta manera, estamos ante un momento de doble riesgo para los operadores del TID: la mercancía es de un mayor valor y se encuentra en un espacio donde puede ser detectada y destruida.

En ese sentido, toda iniciativa de lucha efectiva contra las drogas debe apuntar también a interrumpir y dañar esta etapa del proceso del TID, en tanto requiere de un esfuerzo estatal no tan costoso y provoca una afectación más elevada sobre los grupos criminales.

d. Distribución

Una vez que la droga llega a su mercado, esta no se distribuye espontáneamente entre sus consumidores. Por el contrario, al ser un bien ilícito, este debe ser trasladado de la zona de llegada a las manos del consumidor por agentes que actúan fuera de los márgenes de la ley. Estos agentes son los pequeños distribuidores.

Aun cuando existen redes de distribución que involucran a cientos de personas, el término “pequeño distribuidor” hace referencia no solamente al número de personas involucradas, sino a toda la operación de distribución en su conjunto.

A diferencia del caso de la distribución de un producto legal, la droga no puede ser entregada públicamente, aunque existen espacios como el internet donde su anuncio y venta es más sencilla (Wainwright 2016). Ello hace que la distribución deba hacerse de manera más “personalizada”, aunque ello no se traduzca necesariamente en un mejor “servicio al cliente”:

Incluso para los adictos más apasionados a las compras, adquirir drogas nunca ha sido una experiencia muy agradable para el consumidor. Las transacciones son precipitadas y angustiantes, en las cuales el dinero se cuenta con premura y se intercambian sórdidas bolsas de plástico en esquinas oscuras de bares o en parques solitarios en horas poco sociables. La ilegalidad de las drogas significa que el riesgo de ser descubierto por la policía -o de ser golpeado, o

asaltado o estafado y no tener ninguna forma de reportarlo- siempre está cerca, tanto para el que compra como para el que vende. (Wainwright 2016, p. 169).

Es en este momento en el que la droga alcanza su valor más elevado, en tanto ya está próxima a ser vendida y consumida. Aquí, siguiendo las reglas del mercado, los operadores del TID fijan el margen de ganancia que van a obtener del consumidor.

e. Consumo

El TID no sería rentable si es que no cuenta con una amplia demanda. Sin esta, no existiría esta actividad como tal. El consumo de drogas psicoactivas y psicotrópicas data de muy antiguo, aunque con motivaciones y significados marcados por la historia, la cultura y las tradiciones. Así, por ejemplo, en la mayoría de las culturas precolombinas, las drogas eran empleadas con fines mágico-religiosos, en tanto los estados alterados de la consciencia que creaban eran formas de contactarse con la divinidad. Por ello, su consumo solía estar reservado para la casta sacerdotal de dichas sociedades y en determinadas ocasiones.

Sin embargo, el consumo recreativo ha sustituido a las formas más tradicionales del uso de determinadas drogas. Un ejemplo histórico de los efectos del consumo de la droga, así como de su impacto político, económico y social, es la serie de conflictos entre el Imperio Británico y la dinastía Qing en la primera mitad del siglo XIX. Dichos conflictos, denominados históricamente como “Las Guerras del Opio” (1839-1842 y 1856-1860), fueron causados por la negativa del Imperio Chino de comercializar el opio ante los estragos que venía causando entre su población. El referido comercio del opio estaba en manos británicas, por lo que el cierre de un mercado tan grande e importante como el chino motivó el inicio las Guerras del Opio, que se saldaron con la derrota de la dinastía Qing y el reingreso de la mencionada droga al mercado chino.

El consumo recreativo de la droga creció exponencialmente en el mundo occidental a partir de la década de 1960, cuando el movimiento contracultural y los hippies popularizaron dicha actividad, presentándolo ya sea como un acto de rebeldía o como un escape a los problemas de todo tipo. Desde ese entonces, el consumo no ha dejado de crecer en Occidente.

En 2003, los consumidores de drogas entre los 15 y los 64 años eran 200 millones a nivel mundial. De este universo, alrededor de 25 millones podrían considerarse con problemas de adicción. Al 2021 la cifra de consumidores a nivel mundial se elevó a 296 millones de personas, de los cuales 39.5 millones son calificados como adictos (Statista 2024). A ello hay que sumarle la alta probabilidad de que exista un sub registro del número de consumidores de drogas, teniendo en cuenta que en

determinados espacios continúa siendo tabú el reconocer esta situación, así como el temor generado por la posibilidad de verse involucrado en una actividad ilícita como lo es el TID.

Con todo, la demanda de la droga es lo que mantiene vivo al TID y en aumento sus actividades. Se caracteriza por ser poco elástica, en el sentido de que el consumidor no puede renunciar al bien requerido (en este caso la droga) o sustituirlo por otro equivalente. En ese sentido, por más que los precios del bien demandado se incrementen, el castigo generado a la oferta no será exponencial como ocurriría en un supuesto de demanda elástica, puesto que el consumidor estará dispuesto a pagar más.

Esto último dificulta atacar en términos económicos al TID, en tanto el mercado puede ofrecer cierta resistencia al aumento del precio de la droga, ya sea esto generado por la escasez de los insumos o la destrucción del bien refinado. Sin embargo, ello no significa que la demanda sea inmune al aumento del precio, en tanto existiría un umbral a partir del cual los consumidores se verían forzados a renunciar al bien debido al precio prohibitivo que este adquiriría. Este “umbral” (o serie de umbrales, dependiendo desde factores económicos hasta etarios y geográficos) no ha sido detallado a la fecha y, lamentablemente, los esfuerzos de la lucha antidrogas no parecen haber alcanzado tal punto a la fecha.

2.1.2.2. *El lavado de activos*

Ahora bien, el beneficio económico obtenido a partir del TID es ilícito y, por tanto, generado por fuera del sistema financiero legal en cualquier país. Su volumen y procedencia lo hace fácilmente identificable, permitiendo que las agencias reguladoras y otras entidades del Estado puedan advertir la presencia de las organizaciones y los sujetos involucrados en esta actividad criminal.

Para evitar este escenario claramente desfavorable, los beneficiarios del TID han recurrido al lavado de activos, delito por el cual se hace pasar por dinero legítimo y legal el obtenido de operaciones ilícitas. Esta actividad es previa al auge del TID como fenómeno criminal de carácter transnacional. Sin embargo, encuentra entre los operadores de esta actividad a sus más conspicuos perpetradores.

Normalmente el lavado de activos consiste en inyectar el rédito económico en negocios y empresas de fachada que, ante las agencias tributarias, declaran el dinero como obtenido a partir de su actividad económica. Por ejemplo, el dinero obtenido del TID es depositado en una cadena de restaurantes, que declara dicho dinero como el resultado de su actividad, la cual legal. Luego, dicho dinero es distribuido a los

“accionistas” o “propietarios” de la referida cadena, que son directamente los actores involucrados en el TID o agentes intermediarios, denominados “testaferros”.

De esta manera, el rédito económico puede emplearse en la economía legal o lícita sin despertar las sospechas de las agencias tributarias y reguladoras, así como de las fuerzas del orden encargadas de la persecución y sanción del delito. Dicho uso iría desde la satisfacción de las necesidades directas de los beneficiarios del TID hasta el sostén para otros actores favorables al TID pero que actúan en el ámbito legal (políticos, personalidades importantes, empresarios, líderes de opinión, etc.); pasando por el uso ilícito del rédito (sobornos, compra de artículos ilegales, etc.).

La persecución y sanción del lavado de activos es parte integral de la lucha antidrogas, en tanto es la vía a través del cual los réditos obtenidos de esta actividad ilícita pueden ser disfrutados por sus beneficiarios e, inclusive, para fortalecer y expandir el propio TID.

2.1.3. Las organizaciones criminales transnacionales como nuevos actores ilícitos internacionales

Luego de haber repasado el extenso entramado del TID visto como proceso productivo, queda claro que desarrollar una actividad triplemente compleja (por su carácter ilícito, transnacional y costoso) no es algo que puede hacer una persona individualmente. Dicho de otra manera, una sola persona no puede producir el insumo de la droga, procesarla, transportarla, distribuirla y luego “blanquear” el beneficio económico obtenido de la venta. Hacer todo eso es prácticamente imposible.

Es por ello que el TID es dirigido y ejecutado por asociaciones de personas a las que denominaremos organizaciones criminales. Normalmente cuentan con una cierta estructura, en la que existen tareas diferenciadas para los miembros que la conforman (liderazgo, vigilancia, transporte, contabilidad, etc.). Por lo general agrupan a cientos o miles de personas de manera directa o indirecta.

En tanto el TID es una actividad de carácter transnacional, las organizaciones criminales que lo operan adquieren esta característica también. Dicha “transnacionalidad” se puede ver traducida en el envío de miembros de la organización para la supervisión o ejecución de una parte del proceso productivo en otro país (por ejemplo, narcotraficantes colombianos en el VRAEM peruano) o en la alianza con otras organizaciones criminales más pequeñas y locales, que son “subcontratadas” para supervisar y proteger una determinada fase productiva. A cambio de dicha ayuda, la organización criminal menor recibe parte del botín obtenido del TID.

En ese aspecto, la organización criminal se comporta como una empresa legítima transnacional que también abre sucursales en otros países o terceriza parte del proceso productivo con otras empresas contratistas. Esto complejiza aún más la lucha antidrogas, en tanto ya no solamente se debe combatir a una organización en particular sino también a otras, que cuentan con ciertas ventajas como el conocimiento del terreno y de las circunstancias locales.

Las organizaciones criminales transnacionales involucradas en el TID han adquirido particular preeminencia en los países que cuentan con un aparato estatal débil, corrupción endémica y circunstancias geográficas desfavorables. El ejemplo paradigmático es México, donde la guerra entre los cárteles de la droga y el Estado (inclusive la lucha entre dichas empresas criminales por el control de la actividad) ha generado un contexto de violencia generalizada, así como la proliferación de delitos conexos (lavado de activos, sicariato, “trata de personas, etc.).

Por otro lado, estas organizaciones criminales transnacionales poseen estructuras diversas entre sí y, a la par, cambiantes, de tal manera que no existe una “única” forma de organización dedicada al TID, sino muchas tipologías, las que privilegian la versatilidad y la capacidad de adaptación. Ello teniendo en cuenta que viven bajo el permanente asedio de las fuerzas del orden, que en repetidas oportunidades han capturado a los líderes de estas organizaciones. Sin embargo, dada su innegable capacidad de adaptación, muchas veces sobreviven a este evento y continúan con sus actividades delictivas.

De acuerdo con Kobelinsky, actualmente en la región de América Latina las organizaciones criminales dedicadas al TID más poderosas son la Mara Salvatrucha (El Salvador), los Choneros y los Lobos (Ecuador), el Tren de Aragua (Venezuela), el Cártel de Sinaloa (México) y el Ejército de Liberación Nacional – ELN (Colombia) (2024). Nótese que si bien estas nacieron y se desarrollaron en un país determinado (indicado entre paréntesis), sus actividades se extienden en gran parte del hemisferio americano e inclusive llegan al continente europeo. Al respecto, este tipo de organizaciones como el autodenominado Tren de Aragua, de origen venezolano, mantiene una activa presencia criminal en Estados Unidos, Colombia, Perú y Chile, el cual se encuentra en proceso de crecimiento con el propósito de ser una red transnacional de largo alcance.

Inclusive analizando cada una de estas organizaciones, podemos observar que no todas mantienen una misma estructura. Por ejemplo, la Mara Salvatrucha opera como una pandilla y con un delimitado y público control territorial en zonas urbanas;

mientras que el Ejército de Liberación Nacional – ELN se organiza como una guerrilla, desarrollando sus actividades principalmente en la selva colombiana y peruana.

2.1.4. Aproximaciones a la lucha antidrogas

Sobre este punto en particular, se considera que la lucha antidrogas es una política multilateral adoptada, de manera más o menos activa, por un importante número de Estados a nivel mundial. A manera de ejemplo, en el sistema de las Naciones Unidas la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 ha sido adoptada por 186 Estados parte, mientras que la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 lo fue por 184; y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 lo fue por 191. En consecuencia, se podría afirmar que los tratados mencionados en el marco de las Naciones Unidas se encuentran entre los instrumentos internacionales con más Estados parte a nivel global.

Ahora bien, aunque la lucha antidrogas sea un elemento común a la política interna y externa de casi todos los Estados (aun cuando existen posturas más radicales que abogan por la legalización irrestricta de las drogas), lo que puede variar es el enfoque que cada uno adopta para abordar esta problemática.

En el presente trabajo identificaremos y desarrollaremos dos enfoques: el represivo, el cual parte de abordar al TID como un fenómeno criminal que debe ser combatido y eliminado por las fuerzas del orden y el aparato judicial; y el no represivo o preventivo, el cual pretende afrontar el TID eliminando las condiciones sociales y económicas que posibilitan el florecimiento de esta actividad.

2.1.4.1. Enfoque represivo

Bajo este enfoque, la acción estatal se dirige hacia la persecución de los operadores involucrados en el TID, la desarticulación de las organizaciones que manejan esta actividad, y la disrupción del proceso productivo a través de la incautación de la droga, la destrucción o erradicación de los insumos y la eliminación de los activos y recursos empleados por los grupos criminales.

Para ello, se requiere de un accionar coordinado entre las agencias reguladoras y tributarias, las fuerzas del orden (fuerzas armadas y policía) y los operadores de la justicia (jueces y fiscales). Asimismo, dicho accionar se despliega en zonas consideradas críticas o donde las organizaciones criminales dedicadas al TID tienen mayor presencia (zonas rurales, áreas urbanas, puertos y aeropuertos, etc.).

Ahora bien, la represión del TID puede, a su vez, centrarse en un determinado aspecto del proceso productivo descrito en los acápites anteriores. Por ejemplo, en

nuestro país las principales acciones antidrogas consisten en la erradicación de la hoja de coca, cultivada en sembradíos ilegales en determinadas zonas del país como el VRAEM. Esta política no solamente se da en el Perú, sino también en los demás países de la región andina:

La campaña de erradicación ha sido devastadoramente exitosa, al menos a primera vista. Durante las dos últimas décadas Bolivia, Colombia y Perú han destruido miles de kilómetros cuadrados de plantaciones ilegales de coca, erradicando más y más cultivos cada año. Mientras que en 1994 los gobiernos de los tres países destruyeron alrededor de 6 mil hectáreas de coca, en 2013 destruyeron más de 120 mil hectáreas, en su mayoría a mano. (Wainwright 2016, p. 19).

Sin embargo, este enfoque presenta ciertas fallas y, por tanto, no está exento de críticas. Estas fallas, por lo general, están asociadas a la debilidad estatal de los países comprometidos con la represión del TID, traducida en poca capacidad técnica y tecnológica, recursos insuficientes, ausencia de articulación entre las entidades involucradas, corrupción endémica, infiltración criminal, personal de poca calidad, entre otros.

Otro elemento que dificulta el éxito de las medidas con enfoque represivo es la versatilidad de las organizaciones abocadas al TID, la demanda inelástica, la cultura de la violencia y la droga, entre otros aspectos que hacen casi imposible reprimir por completo el fenómeno en los países que participan del proceso productivo y de consumo.

Ya en 1996, Eduardo Tamayo señalaba en una nota recogida en Agencia Latinoamericana de Información (en adelante, ALAI), señalaba las dificultades de afrontar de forma represiva al TID:

Pero todos estos esfuerzos, acciones y medidas resultan insuficientes. El negocio de los estupefacientes está ahí. En lugar de disminuir, crece, se desarrolla. Unos capos caen, pero inmediatamente otros los reemplazan. Las viejas rutas son sustituidas por otras nuevas, las técnicas para camuflar y enviar la droga son cada vez más variadas y sofisticadas. Quizá por ello, el jefe de la DEA (departamento anti-drogas de Estados Unidos), Thomas Constantine, ha dicho que los traficantes, son “resistentes, adaptables e innovadores. (1996, s/p).

Sin embargo, los defensores del enfoque represivo señalan que la poca efectividad de la lucha antidrogas, traducida en el aumento del consumo y, por ende, de

la disponibilidad de la droga; se debe a un error estratégico. Así, Brombacher señala que:

Este policy paper sostiene que lo que hace falta no es acabar con las políticas represivas, sino aplicar un control de la oferta más inteligente. Las políticas represivas que buscan impactar en los volúmenes de cultivo y de producción no son eficientes, mientras que un enfoque de represión del tráfico de las drogas en tránsito sí tiene un mayor impacto. (2010, p. 1).

Como se puede apreciar, el enfoque represivo no es rígido ni está ceñido a un determinado accionar. Por el contrario, este puede innovar en las prioridades y medidas establecidas en los países productores y de tránsito, haciendo más eficiente su labor. Con todo, sigue siendo un enfoque cuestionado, sobre todo si se tiene en consideración que su implementación trae consigo un alto costo social y humano, particularmente cuando las organizaciones involucradas en el TID son altamente violentas y poseen ingentes recursos, capaces de rivalizar con el Estado en determinadas circunstancias.

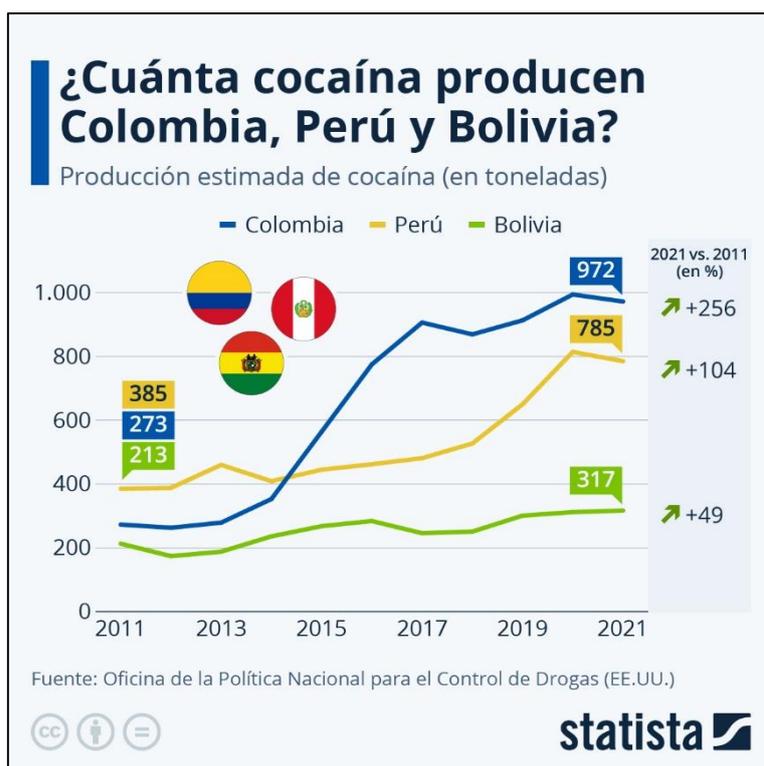
2.1.4.2. Enfoque no represivo/preventivo

Bajo este enfoque, el Estado centra sus esfuerzos en el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de las áreas afectadas por el TID. De esta manera, propone un modelo de desarrollo “alternativo” al planteado por la economía ilegal de las drogas, lo cual se traduce en la construcción de infraestructura, aumento de la conectividad con otras regiones, más educación y oportunidades de crecimiento, y en las zonas rurales, la sustitución de cultivos, de tal manera que deje de producirse hoja de coca en favor de sembríos legales y rentables (por ejemplo, el café o el cacao).

Esta óptica, a diferencia del enfoque represivo, permite formas de colaboración más activas con otros agentes sociales (gremios, asociaciones vecinales, etc.) y económicos (empresariado, sector financiero), indispensables para un genuino desarrollo socioeconómico. De esta manera, se dan las oportunidades para que el TID deje de ser una actividad atractiva para las personas que habitan las zonas donde se produce, procesa, transporta y distribuye la droga, al punto que desincentiva la participación de estas en las organizaciones criminales que manejan dicho tráfico ilícito.

Este enfoque, además, carece de un costo humano tan elevado como el registrado por el represivo, aunque es cierto que las organizaciones involucradas en el TID podrían causar dicho costo al pretender impedir el éxito de las medidas contempladas en el enfoque preventivo.

Figura 2. Producción estimada de cocaína (en toneladas)



Fuente: Statista 2024

Con todo, se considera que este enfoque, pese a sus beneficios teóricos, tampoco es totalmente efectivo, en tanto que, aun cuando se ha venido implementando en diversas zonas de la región latinoamericana (a la par con el enfoque represivo), el TID continúa siendo una actividad atractiva para miles de personas, por lo general en los sectores socioeconómicos más deprimidos. Esto se evidencia en que, pese a los intentos de implementar políticas de desarrollo alternativo, la producción de cocaína en la región andina no ha hecho más que incrementarse.

En ese sentido, algunos sostienen que el enfoque preventivo o de desarrollo alternativo no ha logrado, a la fecha, construir un modelo socioeconómico lo suficientemente beneficioso como para reemplazar al propugnado por el TID.

2.2. La cooperación internacional en materia antidrogas

Como se ha observado anteriormente, el TID claramente es un fenómeno transnacional que, dada su naturaleza, no puede ser abordado por un único Estado, en tanto las actividades propias de este problema se desarrollan en más de un territorio y/o espacio geográfico. En ese sentido, todo intento por suprimir o, cuando menos, limitar los efectos del TID en el Estado y la sociedad, deberá implicar la coordinación y

cooperación entre los países, particularmente aquellos afectados por una o más fases del proceso productivo de la droga (producción, transporte, consumo, etc.).

En ese sentido, la cooperación y el consenso internacionales han estado presentes desde el inicio de la lucha activa contra las drogas, especialmente contra el tráfico ilícito de estas sustancias. Lo señalado previamente puede corroborarse desde 1961, con la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas, donde existe una tradición de cooperación y trabajo conjunto entre los Estados involucrados para enfrentar el TID, aunque siempre con la participación más activa de unos que de otros (por ejemplo, Estados Unidos).

El Perú no ha sido ajeno a este contexto, en razón a su condición de país productor de hoja de coca, principal insumo de la cocaína, que ocupa un papel relevante en este contexto de cooperación y coordinación en la lucha contra las drogas. Debido a ello, muchos de los importantes esfuerzos antinarcóticos, tales como la erradicación de la hoja de coca, se desarrollan en el territorio nacional, principalmente a través del accionar de las fuerzas del orden en cooperación con otras agencias estatales, organizaciones internacionales y la sociedad civil.

2.2.1. La cooperación antidrogas con el Perú

El Perú cuenta con una serie de convenios, tratados y otros instrumentos que establecen lazos de cooperación con otros Estados (cooperación bilateral) y organismos internacionales (cooperación multilateral).

De acuerdo con Moyano, citando al Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, MRE) y a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (en adelante, APCI), la cooperación bilateral es aquella:

(...) “cooperación directa de un país donante a [un] país receptor, a través de los organismos gubernamentales autónomos de ambos países.” Según la PNCTI [Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030], esta se basa en un instrumento jurídico que vincula a dos Estados socios para la consecución de un objetivo específico estipulado en dicho acuerdo (...) (2023, p. 29).

Podemos identificar así que la cooperación bilateral en nuestro país es la que involucra a dos Estados y emana a partir de un instrumento jurídico particular, el cual deja en claro el objetivo de la cooperación. Por otro lado, la misma autora define a la cooperación multilateral como la:

(...) “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. (2023, p. 29)

A diferencia de la cooperación bilateral, la de carácter multilateral involucra a más de dos Estados y tiene lugar en un espacio determinado: el organismo o entidad internacional. En esta misma línea, al igual que en la cooperación bilateral, existe en la multilateral una meta determinada, solo que es de orden colectivo por el número de Estados que involucra.

Teniendo en cuenta la diferencia entre estos dos tipos de cooperación internacional, nos centraremos en las formas de cooperación bilateral, es decir, aquellas que involucran a dos Estados, específicamente el Perú y otros Estados (o entidades *sui generis* como la Unión Europea).

El principal socio en la cooperación antidrogas bilateral son los Estados Unidos de América. Esto se debe a que dicho país mantiene una política activa de lucha antidrogas de alcance global, denominada “guerra contra las drogas” (“war on drugs” en inglés). Esta se traduce en el apoyo logístico, económico, militar y tecnológico a los países que combaten la producción y transporte de las drogas, prohibidas por las normas internacionales, hacia los Estados Unidos. Sobre este punto, Torres señala que:

En consecuencia, la gravedad del fenómeno del Tráfico Ilícito de Drogas (TID, en adelante) (en especial, el consumo y el microtráfico) en Estados Unidos llevó no solo a un reconocimiento de la necesidad de trabajar herramientas multilaterales de lucha contra las drogas sino también a un apremio por sentar en aquellos espacios de diálogo y concertación cierto tipo de lineamientos que, en ese entonces, la potencia veía como prioritarios a sus intereses particulares. (2017, p. 15).

Como se puede apreciar, históricamente el gobierno de los Estados Unidos ha jugado un rol clave en la cooperación antidrogas a nivel mundial, así como en el enfoque adoptado en cuanto al consumo y tráfico de drogas, esto es, el del “prohibicionismo” (Torres 2017, 15). Esto, evidentemente, ha tomado una manifestación concreta en la región debido a que el gobierno norteamericano se erige como el principal socio en la cooperación bilateral antidrogas.

Ahora bien, la cooperación antidrogas entre el Perú y Estados Unidos alcanzó su forma “moderna” en la década de 1990, durante el gobierno del expresidente Alberto

Fujimori, el cual “(...) aceptó un paquete de ayuda militar estadounidense para la lucha contra las drogas en 1991 (que alcanzaba los 35.9 millones de dólares). (...) dicho convenio incluyó herramientas de desarrollo alternativo.” (Torres 2017, p. 103).

En 2002, la administración Bush aprobó la ATPDEA, la cual sustituyó a la Ley de Preferencia Comercial Andina (“Andean Trade Preference Act” – ATPA por sus siglas en inglés). Dicha norma establecía un régimen de exenciones arancelarias a más de 6,000 productos exportados a los Estados Unidos por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. De esta manera, la cooperación estadounidense con el Perú en materia antidrogas ya no solo se centraba en ayuda militar y económica no reembolsable, sino también en el fomento del comercio, lo cual está asociado a una perspectiva no represiva del TID. Dicha norma ya no se encuentra vigente, no siendo necesaria habida cuenta de los Tratados de Libre Comercio (en adelante, TLC) entre Estados Unidos y los países andinos⁴.

A fin de graficar el impacto de los Estados Unidos en la cooperación internacional antidrogas de la cual el país es beneficiario, sólo entre 2011 y 2015 aportó alrededor de 329 millones de dólares, mientras que el segundo cooperante, la Unión Europea, hizo entrega en ese mismo período de 20 millones de dólares aproximadamente. (Novak y Namihás 2016, p. 120).

Otro socio relevante en la cooperación antidrogas es la Unión Europea, entidad supranacional que agrupa a varios países del continente europeo, y que mantiene relaciones diplomáticas con el Perú, distintas a las relaciones que pudieran mantener los Estados que la conforman.

La cooperación antidrogas con la Unión Europea, aunque de no tan larga data e impacto como la mantenida con los Estados Unidos presenta características propias y, particularmente, un enfoque diferente.

A nivel regional, la Unión Europea mantiene con América Latina el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas. Este mecanismo, presente en las Cumbres entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (en adelante, CELAC) y la Unión Europea, pero con reuniones propias también:

Ha permitido ejecutar diversos proyectos y programas en la región para la prevención y lucha contra el narcotráfico en diferentes ámbitos: desarrollo

⁴ El Tratado de Libre Comercio entre el Perú y Estados Unidos fue firmado el 12 de abril de 2006, durante el gobierno de Alejandro Toledo. Sin embargo, no entraría en vigor hasta el 01 de febrero de 2009, durante el gobierno de Alan García.

alternativo, impacto al medio ambiente, violencia asociada al tráfico de drogas, tráfico de armas asociado al narcotráfico, desvío de sustancias precursoras de drogas, entre otros. (Novak y Namihás 2016, p. 165).

A nivel bilateral, la Unión Europea incrementó su participación en la cooperación antidrogas con el Perú, aunque mantiene determinadas características: enfoque en el apoyo técnico, desarrollo alternativo y medioambiente. Esto se puede observar a partir de los acuerdos suscritos entre el Perú y la Unión Europea en este aspecto, a saber, el Convenio de Financiación del “Programa de Desarrollo Alternativo en Satipo-DAS” (2011) y el Convenio de Financiación del “Programa de apoyo a la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016” (2014).

Estos convenios implicaban un desembolso de casi 40 millones de euros, los cuales serían destinados a la consolidación de programas de emprendimiento económico y desarrollo alternativo, así como el fortalecimiento de capacidades de entidades como el Ministerio del Interior (en adelante, MININTER), la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (en adelante, DEVIDA), el Observatorio Nacional de Drogas, entre otros. Asimismo, el Perú se beneficia del Programa de Cooperación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea en Políticas de Drogas (en adelante, COPOLAD) (Novak y Namihás 2016).

Inclusive, en el libro “Las relaciones entre el Perú y la Unión Europea”, Novak y Namihás afirman que:

(...) es necesario señalar que el Perú aspira no solo a que se incrementen los montos de ayuda europea a la lucha antidroga sino a que se constituya una verdadera asociación. Como socios, correspondería pasar del apoyo a programas y proyectos específicos, al desarrollo de un plan conjunto o de una estrategia integral de lucha contra las drogas. (2016, p. 123).

Esto último se daría a partir de lo expresado por el entonces presidente Ollanta Humala en la V Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas, celebrada en Lima en agosto de 2014. Sin embargo, a la fecha tal asociación no se ha producido, manteniéndose la modalidad de cooperación presentada hasta ese momento: cooperación en materia de desarrollo alternativo y capacitaciones técnicas.

2.2.2. Comparación entre la cooperación antidrogas de Estados Unidos y de la Unión Europea

Como se ha podido apreciar, tanto los Estados Unidos como la Unión Europea se erigen como los principales socios en cooperación internacional antidrogas para el Perú. Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre la forma de cooperación con

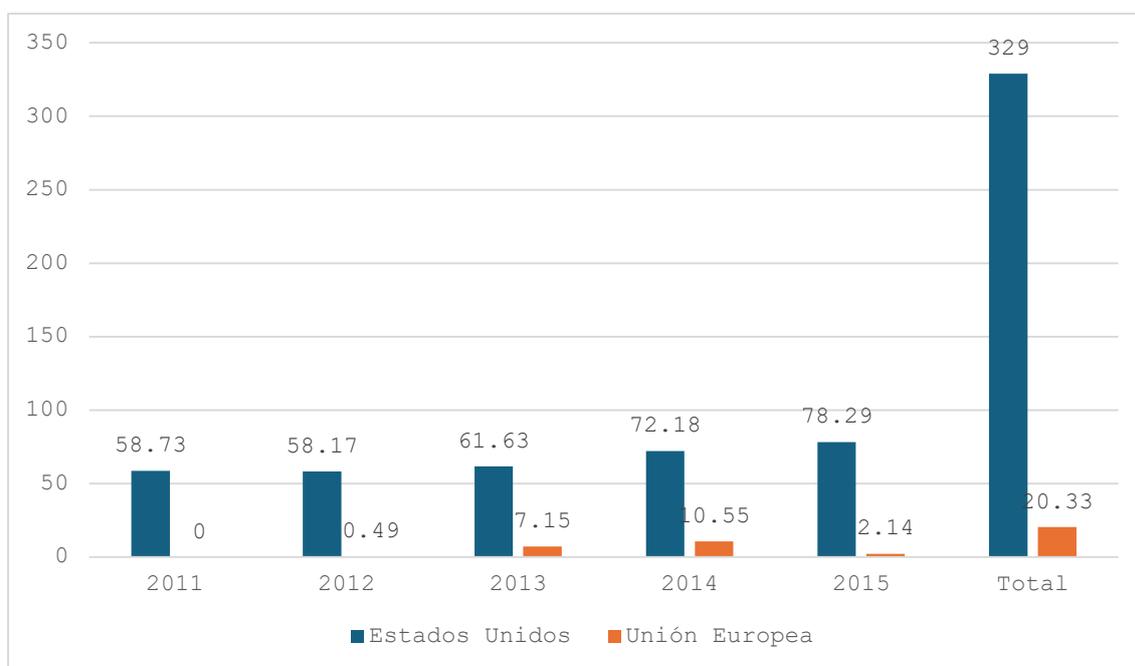
dichas entidades y distintos sujetos de Derecho Internacional, que de algún modo denotan la visión distinta con la que abordan el problema del TID.

2.2.2.1. Volumen

Una diferencia cuantitativa y bastante palpable es el “volumen” de la cooperación, entendida esta como la cantidad de recursos económicos colocados por los sujetos analizados en la cooperación con el Perú.

Como indicamos previamente, en el quinquenio 2011-2015 los Estados Unidos aportó en calidad de cooperación alrededor de 329 millones de dólares, mientras que la Unión Europea, en dicho período, solo aportó 20 millones de dólares, siendo el segundo mayor cooperante.

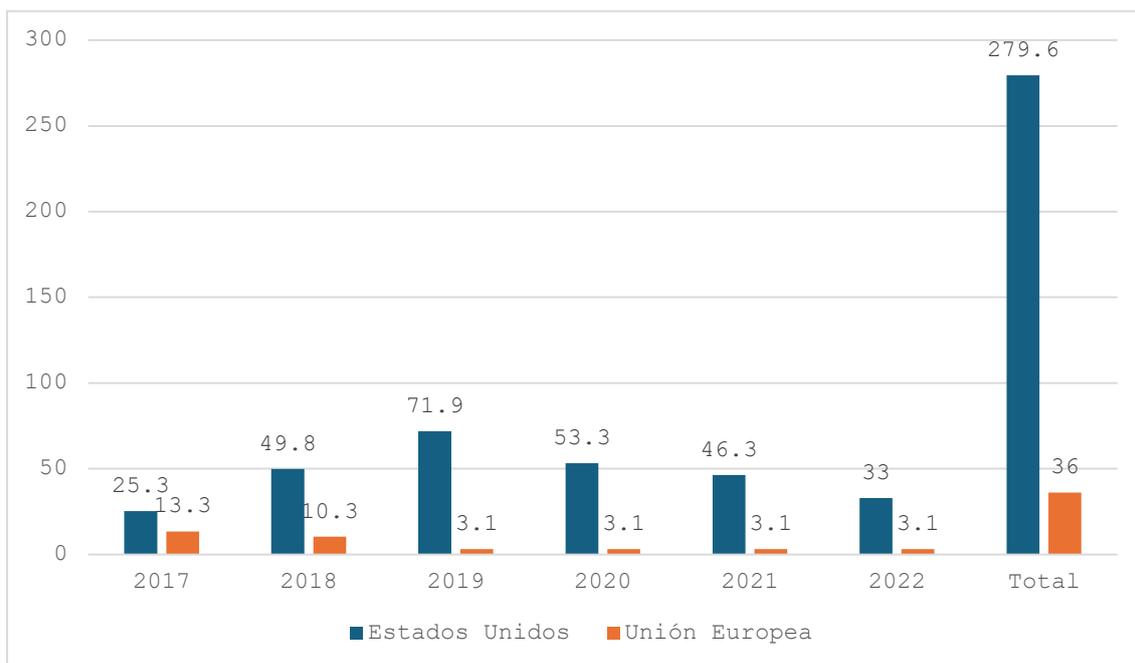
Figura 3. Comparación de la cooperación antidrogas hacia el Perú por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea (en millones de dólares) (2011-2015)



Fuente: Novak y Namihas 2016, p. 120.

La DEVIDA, por otra parte, reportó las siguientes cifras respecto de lo otorgado por los Estados Unidos y la Unión Europea bajo el concepto de cooperación antidrogas durante el período 2017-2022, revelando que la tendencia registrada por Novak y Namihas en 2016 se mantiene.

Figura 4. Comparación de la cooperación antidrogas hacia el Perú por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea (en millones de dólares) (2017-2022)



Fuente: DEVIDA 2022, p. 5

Se puede observar claramente que la cooperación antidrogas ocupa un espacio de suma importancia para la relación entre los Estados Unidos y el Perú, a diferencia de la relación entre este y la Unión Europea. Una mayor colocación de recursos económicos por parte del Estado norteamericano evidencia, a su vez, un mayor interés en lograr mejores resultados en la cooperación bilateral y una efectiva lucha antidrogas en el territorio peruano.

2.2.2.2. Enfoque

La cooperación antidrogas de los Estados Unidos, como hemos indicado en el apartado anterior, se traduce en ayuda militar, transferencia de tecnología, exenciones comerciales, entre otros. El énfasis en la cooperación militar demuestra que, en consonancia con la perspectiva tradicional de la política exterior estadounidense, la cooperación antidrogas proporcionada por este país adopta un enfoque represivo de la lucha contra el TID. Esta perspectiva pasa por fortalecer los cuerpos de seguridad para derrotar táctica y estratégicamente a las organizaciones dedicadas al TID, ya sea interrumpiendo la producción o desarticulándolas.

Por otro lado, la cooperación antidrogas europea se centra más en la creación de oportunidades económicas, el desarrollo de las zonas azotadas por el TID, el fortalecimiento de las capacidades de la administración y la construcción de una sociedad y un Estado más respetuosos de la democracia, los derechos humanos y el medioambiente. Este enfoque, como se puede colegir a partir de lo definido en los

acápites previos, es no represivo y/o preventivo, el cual apunta a eliminar las causas socioeconómicas que favorecen el surgimiento y expansión del TID.

Esta diferencia tanto en el volumen como en el enfoque son relevantes a la hora de analizar el impacto de la cooperación internacional en la política nacional antidrogas. Asimismo, permite identificar los dos paradigmas de la cooperación internacional y, en general, del enfoque en la lucha antidrogas que pueden apreciarse en una eventual cooperación entre el Perú y otro Estado, como Bélgica.

2.2.3. El principio de responsabilidad común y compartida

Ahora bien, la cooperación antidrogas también se ve facilitada a partir de las construcciones teóricas que dan forma a los instrumentos jurídicos que posibilitan la cooperación bilateral y multilateral en este ámbito. La teoría que más relevancia tiene en este sentido es el principio de responsabilidad común y compartida.

Como se indica en el Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (en adelante, JIFE), este principio mencionado es importante porque:

Sirve de marco para forjar una alianza de cooperación entre una multiplicidad de interesados sobre la base de una percepción común de un problema compartido, un objetivo común y la necesidad de alcanzar ese objetivo mediante una acción común y coordinada. (2012, p. 1).

De esta manera, es este principio el que permite un abordaje internacional del problema del TID, el cual como hemos indicado posee carácter transnacional y, por tanto, requiere de una respuesta concertada de varios Estados afectados.

Ahora bien, este principio no solamente propugna la cooperación entre los Estados en la lucha contra el TID (al menos en lo que respecta a la cooperación antidrogas), sino que además contiene una serie de aspectos que valen la pena resaltar:

- La cuestión de repartir la responsabilidad entre los agentes involucrados: Si bien la responsabilidad se extiende a todos los Estados involucrados que forman parte del marco de la cooperación antidrogas, esta no será igual para todos los casos. Ello debido a un hecho muy simple: no todos los Estados tienen las mismas capacidades y recursos para enfrentar el TID, y a su vez no todos los Estados son afectados de la misma manera por este fenómeno. Este principio establece que la responsabilidad deberá repartirse teniendo en consideración estos criterios, a saber, capacidad estatal e impacto del TID.
- Rendición de cuentas y responsabilidad mutuas: Los Estados involucrados, sea cual fuere el grado de su responsabilidad en la cooperación antidrogas, deberán

rendir cuentas respecto del uso adecuado de lo entregado en la cooperación internacional.

- Capacidad y medios disponibles: Como indicamos, no todo Estado tiene la misma capacidad y los recursos para afrontar el TID, por lo que de ello dependerá no solo la cuota de responsabilidad que tenga, sino también el reparto y la distribución de los recursos asignados.
- El papel de los Estados: Por otro lado, dependiendo del contexto del Estado en el marco del TID, particularmente su posición dentro del ciclo productivo (país productor, de paso o de consumo), se les dará determinados roles y tareas a cada uno de los que forman parte de la cooperación.

Este principio nació luego de un extenso proceso de maduración jurídica, el cual inició como el principio de responsabilidad colectiva en la década de 1970, para luego pasar al de responsabilidad compartida en 1990 y finalmente llegar a su estado actual (JIFE 2012, p. 2-5).

Es a partir de este principio que se modelan los actuales instrumentos de cooperación antidrogas, sea bilateral o multilateral, por lo que resulta fundamental evaluar los criterios que se desprenden de este principio para llevar a cabo un eventual proceso de cooperación con otro Estado sobre el particular.

Capítulo II. Metodología

1. Problema de investigación

La cooperación entre el Perú y el Reino de Bélgica se ha venido desarrollando en una serie de ámbitos tales como el apoyo institucional, la igualdad de género, la gestión de las finanzas públicas, entre otros, a través de la estructura de la Unión Europea. Sin embargo, un aspecto que no podía dejarse de lado es el de seguridad y defensa, sobre todo si se tiene en consideración que existen amenazas comunes a la seguridad de ambos actores internacionales. Una de estas amenazas es el TID y los diversos delitos asociados a este, destacando por un lado la condición del Perú como productor y exportador de cocaína y, de otro lado, Bélgica como país destinatario de esta droga.

De esta manera, tenemos una problemática que afecta a ambos actores internacionales (TID y delitos conexos) y una determinada praxis en las relaciones bilaterales (cooperación). El objeto de investigación del presente trabajo es analizar la praxis (cooperación) en el específico ámbito de la seguridad y defensa entre ambos actores y como profundizar dicha praxis en lo relativo a la problemática (narcotráfico y

delitos conexos). Es así que se busca responder la siguiente pregunta: ¿qué estrategia el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano podría implementar para fortalecer la cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico con Bélgica?

2. Tipo y diseño de la investigación

Esta tesis desarrolla un enfoque cualitativo y diseño fenomenológico. De acuerdo con Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), el enfoque cualitativo se refiere a las investigaciones que recopilan la información a través de instrumentos cualitativos, cuyo propósito central es recoger testimonios, opiniones, posturas y discursos de los integrantes de la muestra de estudio. Este mismo autor precisa que el diseño fenomenológico se refiere al estudio de una determinada situación o fenómeno en un momento específico. El estudio de (...) se puede realizar recopilando información de diplomáticos y expertos en la lucha contra el TID y en la cooperación bilateral antidrogas.

3. Sujetos de estudio

De acuerdo con Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), la población está compuesta por todos los participantes y documentos que posibilitan el estudio de la variable.

- Población: Funcionarios públicos y diplomáticos de la República del Perú, del Reino de Bélgica y organismos internacionales. Informes y documentos de las entidades públicas.
- Muestreo: No probabilístico, por conveniencia
- Muestra: Conformada por un número de documentos y personas que son los sujetos del análisis de nuestra investigación.

4. Herramientas de recojo de información y de análisis

La entrevista como técnica, según Hernández-Sampieri y Mendoza (2018) se define como una reunión para dialogar e intercambiar información entre el entrevistador y el entrevistado. La entrevista cualitativa se caracteriza por ser íntima, flexible y abierta. La presente tesis utiliza esta técnica como herramienta para recolectar información sobre el TID, la cooperación internacional antidrogas y la relación en este sentido entre el Perú y Bélgica, variables de estudio complejas y difíciles de observar desde fuera.

La guía de preguntas para la entrevista a profundidad como instrumento para este trabajo de investigación será semiestructurada y el entrevistador tendrá la libertad de introducir preguntas adicionales para recabar más información o precisar conceptos en los que no se profundizó con las preguntas realizadas. A través de esta se buscará analizar a profundidad el estado actual de la relación entre Perú y Bélgica y la posibilidad

de una cooperación bilateral antidrogas. Este instrumento está conformado por diez preguntas alineadas a los indicadores de desafíos y efectos como categorías de estudio de las variables.

5. Guía de preguntas para una entrevista semiestructurada

La entrevista se realizará en una fecha, hora y lugar acordado con la persona entrevistada, pudiendo ser en modalidad presencial o virtual. Se permitirá y fomentará que el entrevistado, si así lo desea, se explaye más allá de las preguntas contenidas en la presente guía, siempre que se cumpla con el objetivo de recojo de información.

- ¿Existe cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Cuántos acuerdos bilaterales en cooperación antidrogas se han suscrito, de haberlos?
- ¿Cómo describiría la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas?
- ¿Considera que existe una evolución en la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas? ¿Por qué?
- ¿Es posible establecer o profundizar una cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Por qué?
- ¿Qué elementos considera que favorecen la posibilidad de establecer cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Qué elementos impedirían este escenario? ¿Por qué?
- ¿Considera que la reunión entre las autoridades peruanas y los alcaldes de Amberes y Rotterdam en febrero del presente año supone un cambio de giro en la cooperación antidrogas en nuestro país?
- ¿Existe alguna iniciativa de cooperación antidrogas con Bélgica que la embajada del Perú esté impulsando en el presente año?
- ¿Cuáles son las áreas y/o elementos en la cooperación antidrogas en las que Bélgica ha mostrado mayor interés?

Técnicas	Instrumentos
Entrevista a profundidad	Guía de preguntas para una entrevista semiestructurada

6. Matriz de consistencia: Perspectivas sobre la cooperación entre Perú y Bélgica en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas

Problemas	Objetivos	Dimensiones	Categorías	Subcategorías	Metodología
<p>PG: ¿Cuáles son los factores que potenciarían la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica?</p> <p>PE1: ¿Qué características tiene la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica?</p> <p>PE2: ¿Cuáles son los factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica?</p>	<p>OG: Describir los factores que potenciarían la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica.</p> <p>OE1: Identificar las características actuales de la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica</p> <p>OE2: Describir los factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica.</p>	<p>La lucha antidrogas por parte de los Estados y las organizaciones internacionales</p>	<p>La cooperación bilateral en materia antidrogas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica • Factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque: Cualitativo • Alcance: Explicativo • Diseño: Fenomenológico • Población: 4 funcionarios públicos • Muestra: 4 entrevistados • Técnica: Entrevista • Instrumento: Guía de preguntas semiestructurada para una entrevista a profundidad.

7. Matriz de operacionalización de variables

Definición conceptual	Categorías	Subcategorías	Indicadores	Ítems de la entrevista a profundidad
El conjunto de acciones y directrices fijadas por los Estados y las organizaciones internacionales para erradicar o limitar el tráfico ilícito de drogas, así como las organizaciones criminales que las operan.	La cooperación bilateral en materia antidrogas	Cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica	Acciones ejecutadas conjuntamente por Perú y Bélgica con el fin de lograr una lucha antidrogas más efectiva.	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existe cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Cuántos acuerdos bilaterales en cooperación antidrogas se han suscrito, de haberlos? 2. ¿Cómo describiría la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas? 3. ¿Considera que existe una evolución en la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas? ¿Por qué?
		Factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica	<ul style="list-style-type: none"> • El TID como problema público en Bélgica • El compromiso del Perú en la lucha contra el TID • Fiscalización del TID 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Es posible establecer o profundizar una cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Por qué? 2. ¿Qué elementos considera que favorecen la posibilidad de establecer cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Qué elementos impedirían este escenario? ¿Por qué? 3. ¿Considera que la reunión entre las autoridades peruanas y los alcaldes de Amberes y Rotterdam en febrero del presente año supone un giro en la cooperación antidrogas en nuestro país?

				<p>4. ¿Existe alguna iniciativa de cooperación antidrogas con Bélgica que la embajada del Perú esté impulsando en el presente año?</p> <p>5. ¿Cuáles son las áreas y/o elementos en la cooperación antidrogas en las que Bélgica ha mostrado mayor interés?</p> <p>6. ¿Considera que existe un interés por parte del Gobierno del Perú?</p>
--	--	--	--	---

Capítulo III. Análisis del TID en Europa: El caso de Bélgica

1. La situación de la lucha antidrogas en Bélgica

Bélgica (oficialmente Reino de Bélgica) es monarquía constitucional con un sistema federal parlamentario, ubicada en el noroeste del continente europeo y cuya capital es Bruselas. Actualmente registra una población de 11,763,650 personas y es la 23va economía del mundo, con un Producto Bruto Interno nominal de 655.192 mil millones de dólares.

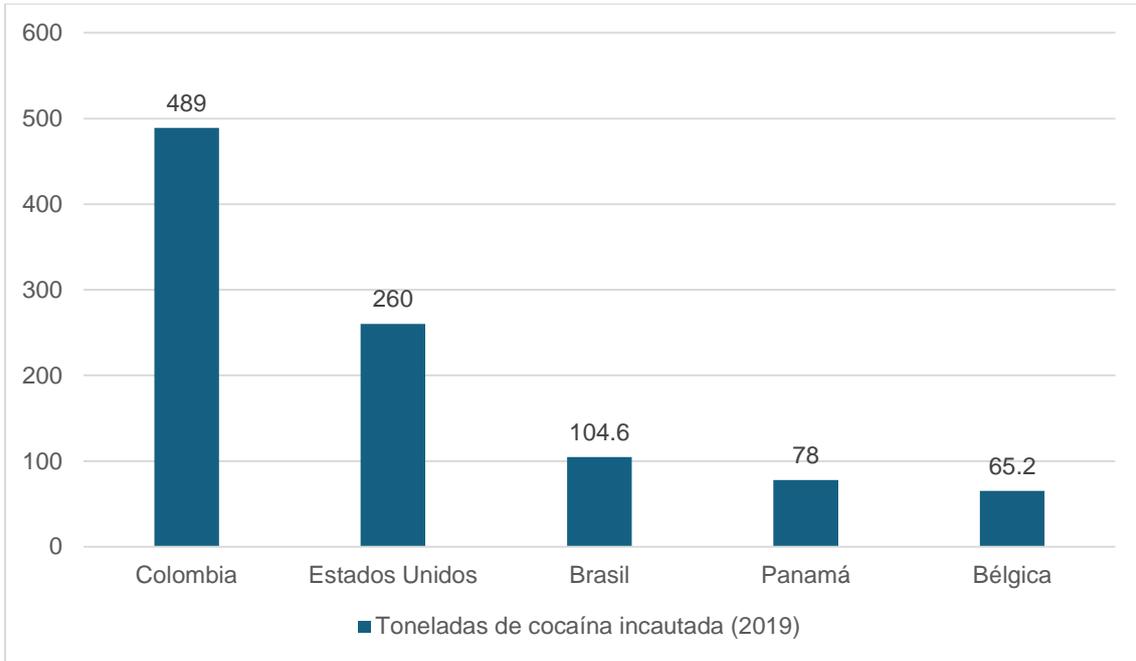
Dentro de la economía belga, el transporte de bienes ocupa un lugar preponderante debido a la presencia del puerto de Amberes, el cual, de acuerdo con la Asociación Americana de Autoridades Portuarias, es el decimoséptimo puerto más grande del mundo y el segundo de Europa, detrás del puerto holandés de Rotterdam. En ese sentido, Amberes es un importante “hub” logístico y comercial.

En cuanto a la lucha antidrogas en Bélgica, este país es signatario de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Asimismo, la Ley de Drogas Narcóticas del 24 de febrero de 1921 califica como delito la provisión de drogas, así como otras conductas relacionadas al TID (EUDA 2024). En ese sentido, fiscaliza las sustancias consideradas como ilícitas y tipifica como delito el tráfico de estas (entre ellas, la cocaína).

El contexto actual del lugar de Europa en el mercado mundial de la cocaína ha situado a Bélgica en una posición particular. De acuerdo con la Agencia de la Unión Europea sobre Drogas (en adelante, EUDA)⁵, Bélgica es el quinto país en el que, en 2019, se ha registrado la mayor cantidad de incautaciones de cocaína, siendo precedida por Estados Unidos, Brasil y Panamá (2022a). Sobre el particular, observamos que Bélgica es el único país europeo que figura entre los cinco primeros, lo cual nos permite deducir la importancia que tiene dicho Estado para la cadena de distribución del TID de la cocaína en el mercado europeo.

Figura 5. Toneladas de cocaína incautada en Colombia, Estados Unidos, Brasil, Panamá y Bélgica (2019)

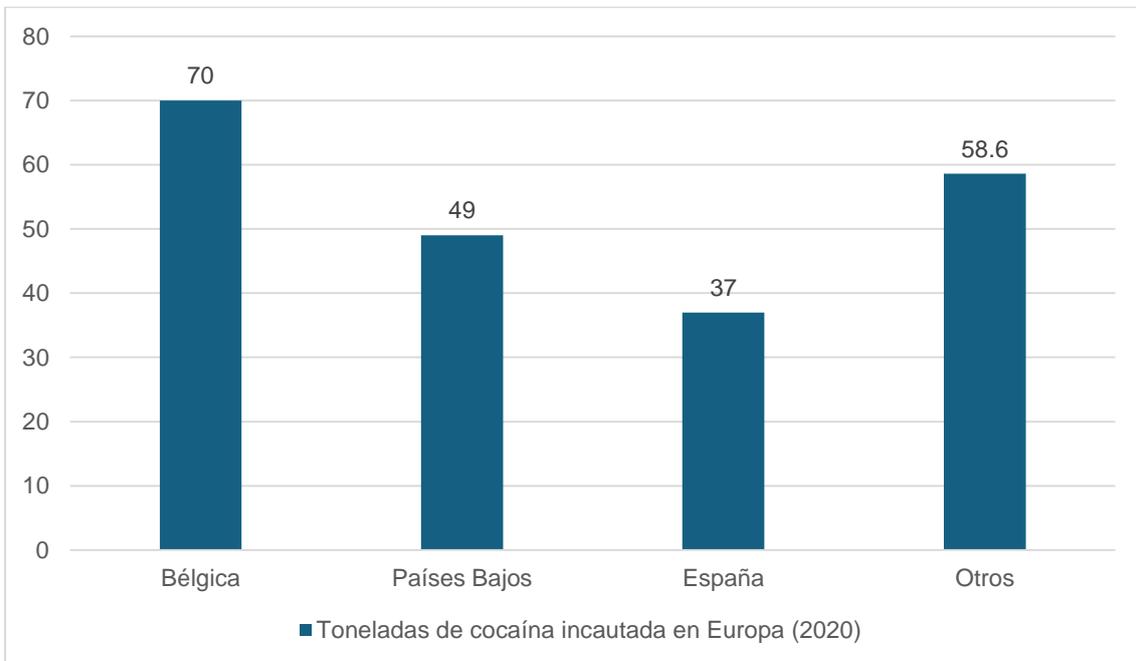
⁵ https://www.euda.europa.eu/index_en



Fuente: EUDA 2022c.

Posteriormente, en 2020, la cifra de cocaína decomisada en Bélgica ascendió a 70 toneladas, quedando en primer lugar a nivel europeo, seguido de los Países Bajos (49 toneladas) y España (37 toneladas). En conjunto, estos tres países constituyen el 73% del total de toneladas de cocaína capturadas en Europa durante dicho año.

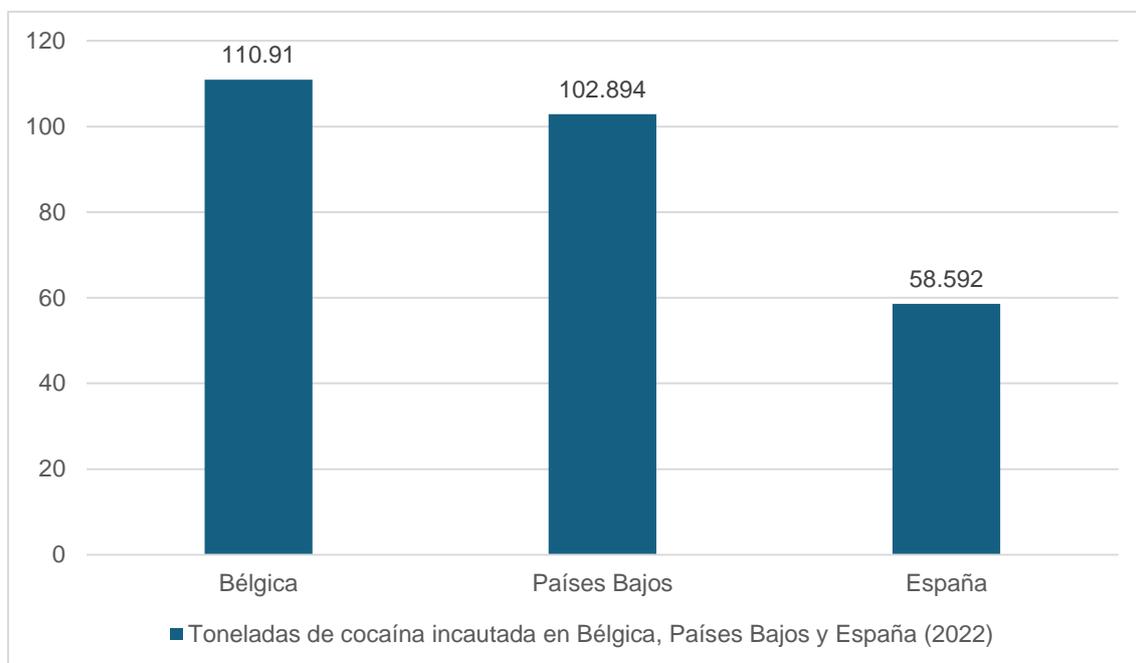
Figura 6. Toneladas de cocaína incautada en Europa (2020)



Fuente: EUDA 2022c.

Finalmente, en 2022, Bélgica reportó la incautación de 110 toneladas de cocaína, manteniéndose como el país europeo con la mayor cantidad de cocaína decomisada, figurando en segundo lugar Países Bajos con 102 toneladas. España, por su parte, quedaba en tercer lugar con 58 toneladas.

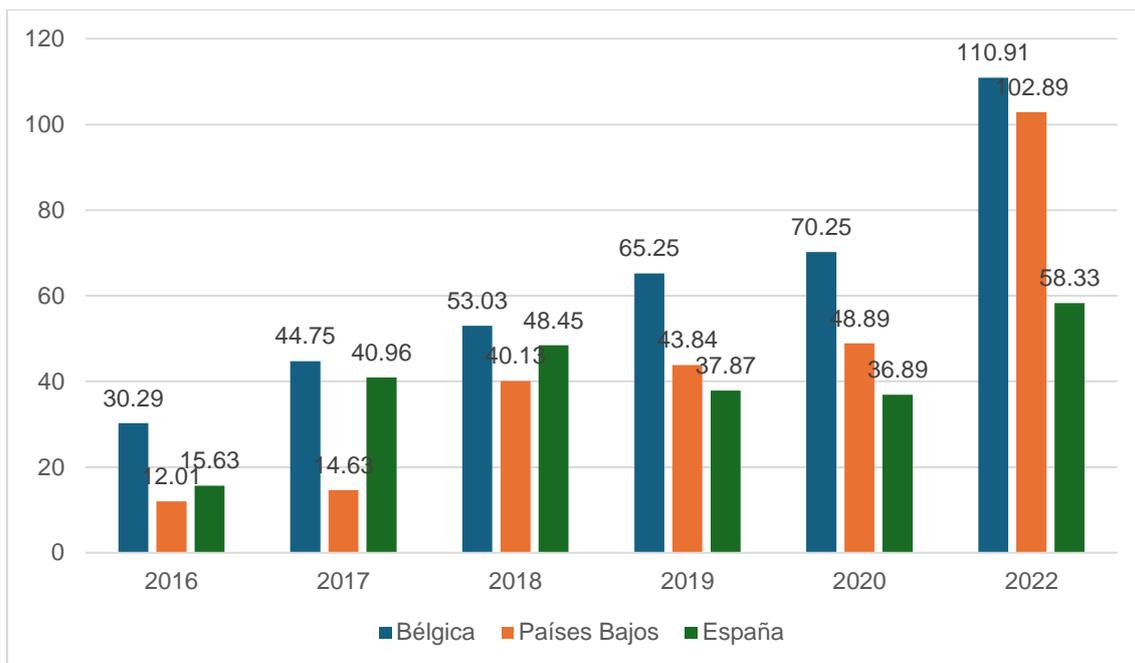
Figura 7. Toneladas de cocaína incautada en Europa (2022)



Fuente: UNODC 2024.

Se puede advertir, a partir de la data presentada, una tendencia al alza en la incautación de cocaína en territorio europeo, donde Bélgica ocupa el primer lugar desde 2016 conforme señala la EUDA en 2022 y que no hace más que exacerbarse.

Figura 8. Evolución de la cantidad de cocaína incautada en Bélgica, Países Bajos y España (2016-2022)

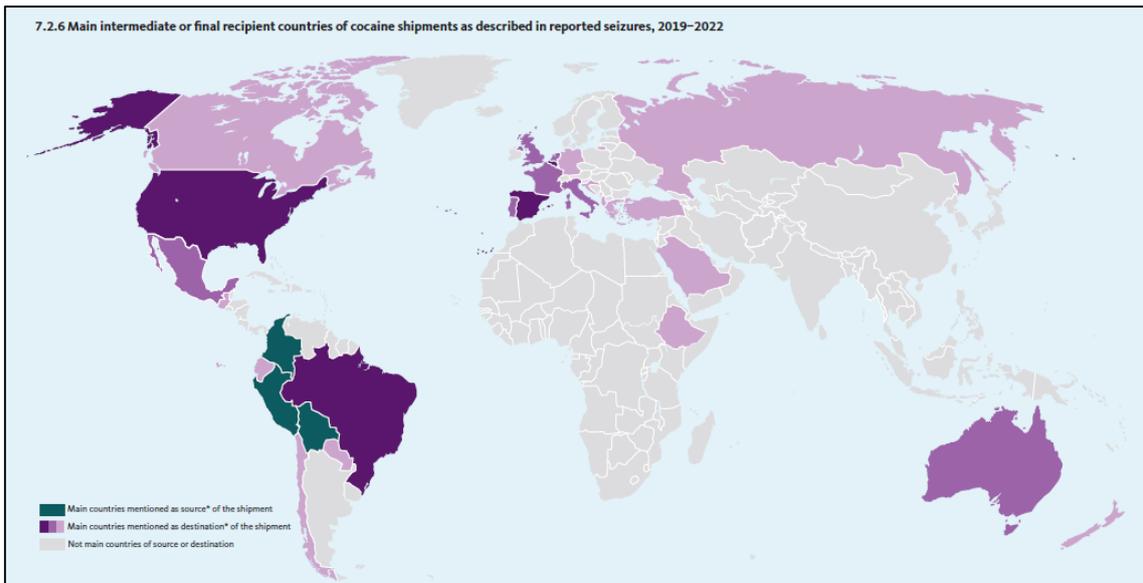


Fuente: EUDA 2022c y UNODC 2024

Por otro lado, en 2020 se incautaron 60 litros de acetato de etilo, un precursor esencial para la producción de cocaína, hecho novedoso teniendo en cuenta que en los años anteriores no se reportó el decomiso de esta sustancia en territorio belga. Pese a la escasa cantidad capturada, este hecho es un indicador de que el procesamiento de la hoja de coca en cocaína estaría desarrollándose en Bélgica (EUDA 2022b).

En cuanto al lugar de Bélgica en el tráfico ilícito de la cocaína, esta es considerada un país de destino conforme recoge la UNODC, siendo junto con España el país que más veces habría sido mencionado como el destino del cargamento de cocaína en el período 2019-2022.

Figura 9. Países intermediarios o destinatarios finales de los cargamentos de cocaína conforme es descrito en las incautaciones reportadas (2019-2022)



Fuente: UNODC 2024

A la luz de la información estadística presentada, podemos concluir dos aspectos importantes: primero, Bélgica constituye uno de los principales puntos de ingreso portuario del TID al mercado europeo; y, segundo, el país belga es actualmente un importante punto en el tráfico mundial de la cocaína proveniente de Sudamérica, porque:

- Es el estado europeo con el mayor volumen de incautaciones de cocaína registrado en el período 2016-2022.
- Ha aumentado exponencialmente la cantidad de cocaína incautada anualmente desde el 2016, registrándose un incremento del 366.16% entre lo capturado ese año y lo decomisado el 2022.
- Es considerado un país destinatario principal en Europa juntamente con España durante el período 2019-2022.

Sin embargo, el aumento de la presencia de la cocaína en el territorio belga conlleva la aparición (o exacerbación) del crimen organizado transnacional y otros problemas sociales tales como la adicción y la violencia de todo tipo, en tanto como hemos indicado previamente, la complejidad y alta rentabilidad del proceso del TID atrae a una serie de actores que actúan al margen de la ley y no dudan en emplear métodos delictivos para obtener sus fines y garantizar el adecuado funcionamiento del circuito económico de la droga.

2. El crimen organizado internacional en Bélgica

Establecida la condición de Bélgica como un lugar relevante en el tráfico internacional de la cocaína, no pasaría mucho antes de que el crimen organizado que genera esta actividad ilícita empezara a echar raíces en el país. Dicho proceso ha traído

como consecuencia el aumento de la violencia y la corrupción relacionadas al TID. Como señala el Global Organized Crime Index en su reporte país 2023:

There is also concerns over an increase in violence linked to this market [cocaine] in the country. Despite law enforcement successes, organized crime corruption payments to port workers and violence linked to the cocaine trade remain persistent problems. [También existe preocupación sobre un incremento de la violencia vinculada con este mercado [de cocaína] en el país. Pese a los éxitos de las fuerzas de la ley, los sobornos del crimen organizado a los trabajadores portuarios y la violencia vinculada al tráfico de cocaína continúan siendo problemas persistentes.] (2023, p. 4).

Por otro lado, la Organización Internacional de Policía Criminal (en adelante, INTERPOL), en su ficha país, señala que Bélgica, dada su economía estable y globalizada, se ha vuelto un destino potencialmente atractivo para el crimen organizado internacional. Luego afirma que el crimen organizado que opera en Bélgica se dedica principalmente al TID, al tráfico de autopartes y al fraude. Otros crímenes asociados a estas actividades que afectan a dicho país son la violencia y el tráfico ilícito de armas. (s/f). Esta fuente reitera que el principal delito cometido por el crimen organizado en Bélgica es el TID y, además, resalta que una consecuencia de esta situación es la violencia, considerado un fenómeno criminal asociado.

La Unión Europea, a través de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (en adelante, EUROPOL), evacuó el Informe “Decoding the EU’s most threatening criminal networks” en 2024, en el cual se expuso un detallado análisis del crimen organizado en los países miembros. Respecto de Bélgica, se hizo particular énfasis en la relación entre el crimen organizado y el TID:

Most threatening criminal networks engaging in drug trafficking activities have been reported by almost all EU Member States. Drug trafficking operations are most often located in Belgium, Germany, Italy, the Netherlands and Spain; and outside the EU in Albania, Brazil, Colombia, Ecuador and the United Kingdom. [Casi todos los Estados miembros de la UE han informado de las redes criminales más amenazadoras que se dedican a actividades de tráfico de drogas. Las operaciones de tráfico de drogas se ubican con mayor frecuencia en Bélgica, Alemania, Italia, los Países Bajos y España; y fuera de la UE en Albania, Brasil, Colombia, Ecuador y Reino Unido.]

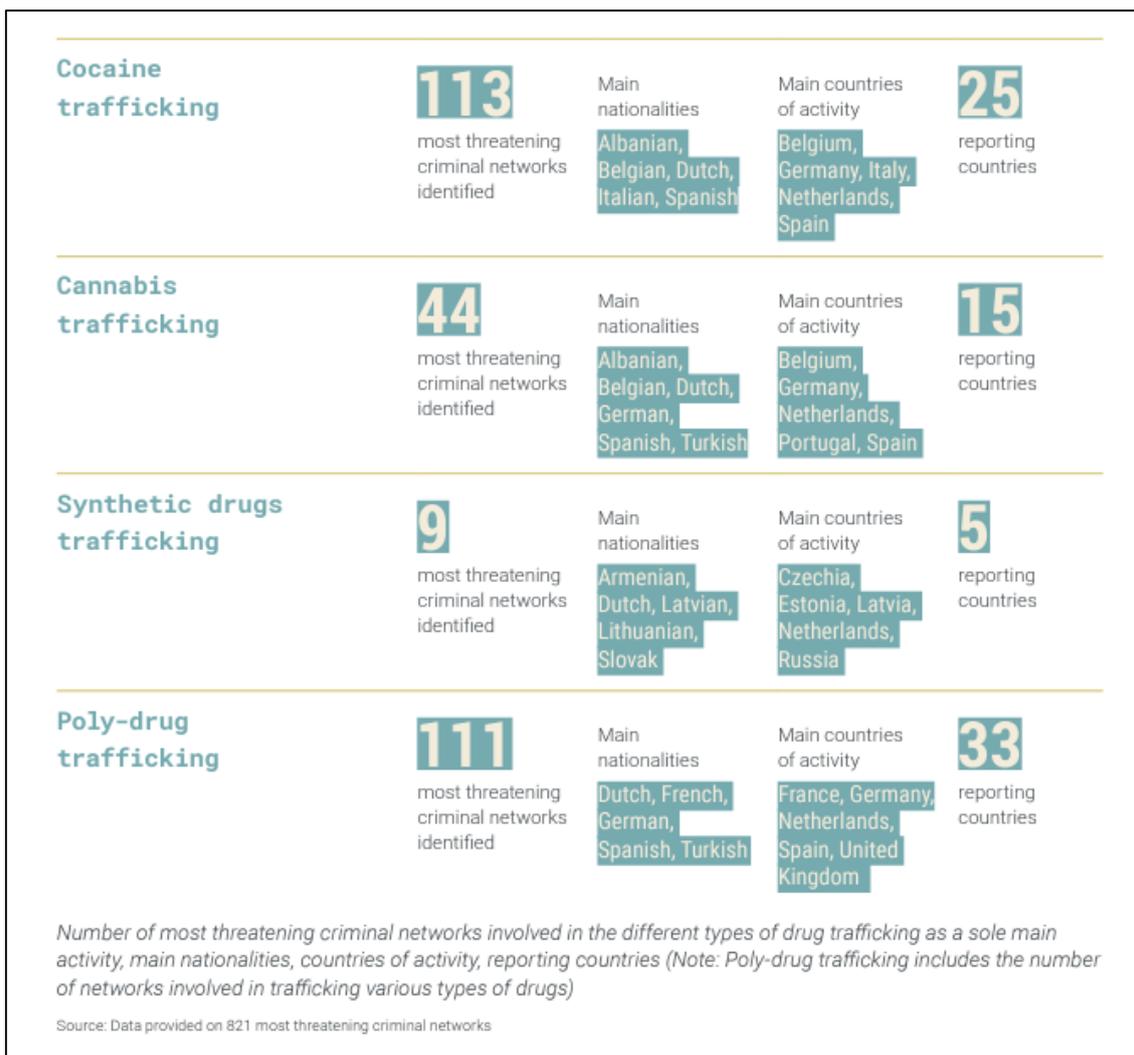
(...)

Networks trafficking only cocaine are mainly active in EU Member States such as Belgium, Germany, Italy, the Netherlands and Spain. The presence of important ports in these countries, often with direct connections to drug-producing countries, plays a major role in their prominence. Many of the reported networks operate in and around these ports in these countries. [Las redes que trafican exclusivamente con cocaína están activas principalmente en Estados miembros de la UE como Bélgica, Alemania, Italia, Países Bajos y España. La presencia de puertos importantes en estos países, a menudo con conexiones directas con países productores de drogas, juega un papel importante en su prominencia. Muchas de las redes reportadas operan dentro y alrededor de estos puertos en estos países.] (EUROPOL 2024, p. 28)

Nótese que Bélgica es señalado en el reporte como el primer país en donde se desarrolla la actividad del TID, primero, y del tráfico de cocaína, después. Aunque no se puede afirmar que el hecho de que aparezca primero en la lista de países de la Unión Europea en donde tiene lugar la actividad del crimen organizado vinculado al TID implica un orden de prelación, resulta particularmente revelador el hecho de que sea enlistado primero en los casos señalados.

Posteriormente, el Reporte de EUROPOL presenta un cuadro indicando la nacionalidad de los integrantes del crimen organizado, así como los países en el que este se desenvuelve:

Figura 10. Nacionalidad de los miembros de las bandas del crimen organizado en Europa y países donde se registra su principal actividad



Fuente: EUROPOL 2024, p. 29

Como se puede advertir en el cuadro elaborado por EUROPOL, Bélgica es un país afectado por la presencia de las redes del crimen organizado internacional, las cuales también se encuentran conformadas por personas de nacionalidad belga, aunque sin excluir la presencia de otros individuos y bandas de origen extranjero.

La Policía Federal belga, en su Reporte Anual 2023, señaló que el 24.6% de la capacidad investigativa era dedicada a crímenes relacionados a las drogas, superando a la capacidad dedicada a los crímenes violentos (17.3%) y el lavado de activos (14.6%), delitos que eventualmente pueden estar relacionados con el TID según el caso concreto (Federal Police 2023). Asimismo, la Policía Federal creó el Observatorio sobre el Crimen Organizado con el objeto de tener un mejor conocimiento y poder monitorear la amenaza creada por las organizaciones criminales, la escala y la forma de sus actividades y sus efectos desestabilizadores en la economía y la sociedad belgas (Federal Police 2023).

Figura 11. Capacidad investigativa desplegada por la Policía Federal y la Policía Judicial belgas en el año 2023



Fuente: Reporte Anual de la Policía Federal 2023

La dedicación de recursos a la investigación de delitos relacionados con el TID, así como la creación de nuevos órganos y oficinas como el Observatorio de Crimen Organizado evidencian la importancia que las fuerzas de seguridad belgas le dedican a la lucha contra el crimen organizado. Existe, así, una reacción a un problema que ya ha sido puesta en evidencia por actores nacionales e internacionales y que es directa consecuencia de las nuevas tendencias en el tráfico mundial de cocaína.

La situación generada por el crimen organizado también ha sido recogida por la prensa internacional. Con el titular “Belgian customs seized record amount of cocaine as EU faces rise in drug-related violence” [Agentes aduaneros belgas incautaron una cantidad récord de cocaína, al mismo tiempo que la Unión Europea enfrenta el aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico], el periodista Samuel Petrequin, de Associated Press (en adelante, AP) relata la situación generada por la presencia de cocaína en Bélgica, señalando que:

In Belgium, federal authorities say drug trafficking is penetrating society rapidly as foreign criminal organizations have built deep roots in the country, bringing along their violent and ruthless operations. [En Bélgica, las autoridades federales afirman que el TID está penetrando en la sociedad rápido en tanto

organizaciones criminales extranjeras han echado profundas raíces en el país, trayendo consigo sus violentas y despiadadas operaciones]

In the past four years, Antwerp has seen dozens of grenade attacks, fires and small bombs, many linked to gangs trying to carve up the thriving cocaine trade. In Belgium, then-Justice Minister Vincent Van Quickenborne spent time living in hiding after evidence emerged drugs gangs might be seeking to kidnap him, or worse. [En los últimos cuatro años, Amberes ha visto una serie de ataques con granadas, tiroteos y pequeñas explosiones, muchas de ellas vinculadas con las bandas que tratan de hacerse un lugar en el floreciente tráfico de la cocaína. En Bélgica el entonces ministro de Justicia Vicent Van Quickenborne tuvo que vivir un tiempo en un escondite luego de que surgiera evidencia de que las bandas dedicadas al TID estuvieran viendo la posibilidad de secuestrarlo o hacer algo peor] (2024, s/p).

Por otro lado, la prensa belga también ha subrayado el problema del crimen organizado, particularmente en el puerto de Amberes, exponiendo el grado de violencia al que está llegando el enfrentamiento entre bandas o grupos del crimen organizado internacional, y entre éstos y las fuerzas del orden:

But the gangs won't give up without a fight, and port workers have been targeted as criminal networks in Belgium turn to increasingly violent measures to regain intercepted cargoes. (...) In January, 22 people, including three police officers, were arrested in a major anti-drug bust targeting individuals suspected of smuggling cocaine through the port. [Pero las pandillas no se rendirán sin luchar, y los trabajadores portuarios han sido atacados mientras las redes criminales en Bélgica recurren a medidas cada vez más violentas para recuperar los cargamentos interceptados. (...) En enero, 22 personas, entre ellas tres agentes de policía, fueron detenidas en una importante redada antidrogas dirigida a personas sospechosas de contrabandear cocaína a través del puerto.]

Last year, these gang wars claimed the life of an 11-year-old girl caught in the crossfire. She was the niece of one of Belgium's top accused drug traffickers, Othman el Ballouti, who is alleged to run a massive cocaine smuggling operation through Antwerp's port from the safety of Dubai, which has been reluctant to arrest and extradite Belgian suspects. [El año pasado, estas guerras de bandas se cobraron la vida de una niña de 11 años atrapada en el fuego cruzado. Era sobrina de uno de los principales narcotraficantes acusados de Bélgica, Othman el Ballouti, quien supuestamente dirigía una operación masiva de contrabando

de cocaína a través del puerto de Amberes desde la seguridad de Dubai, que se ha mostrado renuente a arrestar y extraditar a sospechosos belgas.] (Prothero 2024, s/p).

A partir de lo expuesto en el presente apartado, es innegable que el crimen organizado, especialmente el ligado al TID, se encuentra presente en Bélgica y ha hecho sentir sus efectos en dicho país, en particular, el aumento de los niveles de violencia criminal; el enfrentamiento contra las fuerzas del orden y el incremento de los crímenes relacionados al tráfico y consumo de drogas.

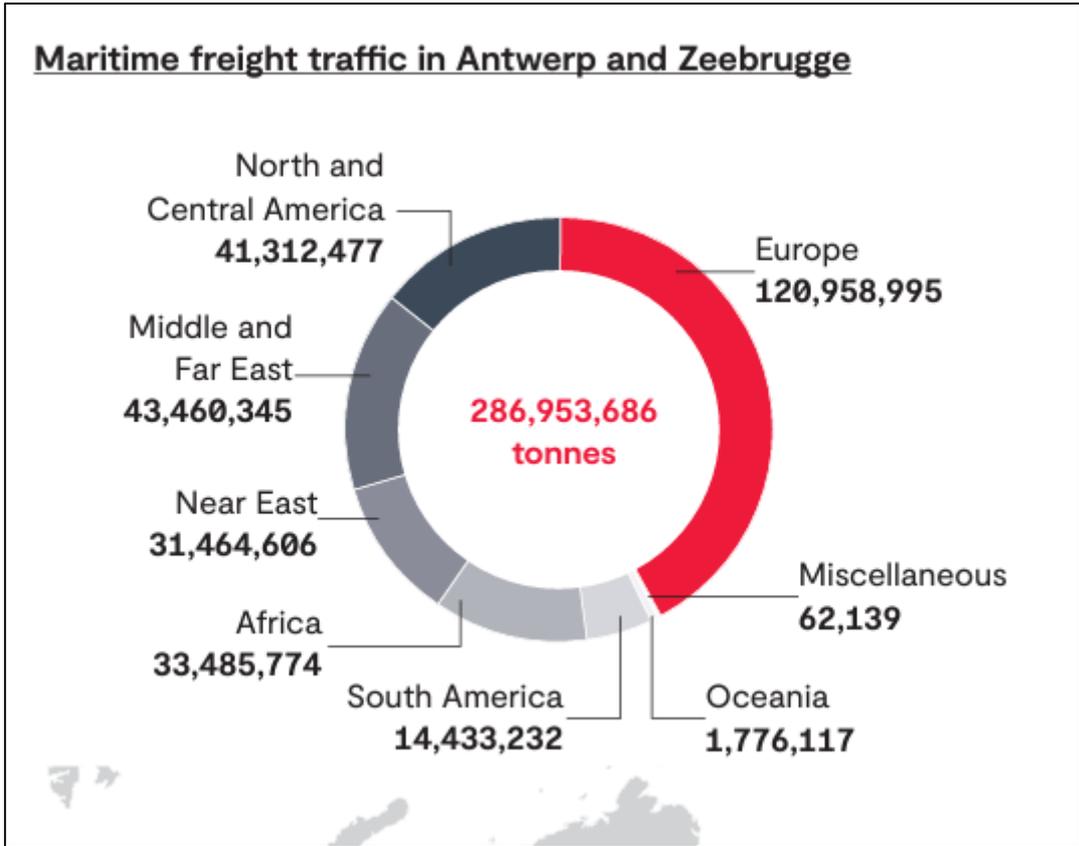
3. El tráfico de drogas en el puerto de Amberes

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores ha quedado en evidencia que el TID, especialmente el de la cocaína, y el crimen organizado que ha surgido a partir de esta actividad mantienen una presencia gravitante en la historia reciente de Bélgica. Sin embargo, esta situación viene dada, como sostienen los diversos actores que analizan este fenómeno, por la ubicación en este país de uno de los puertos más grandes de Europa y del mundo: Amberes.

Este puerto, considerado el 13mo puerto más grande del mundo y catalogado como una puerta de Europa, se encuentra conectado con una extensa red de autopistas internacionales (Port of Antwerp Bruges s/f) y posee una enorme capacidad para recibir carga y almacenarla. Solamente en 2021, el puerto de Amberes⁶ descargó un aproximado de 142 millones de toneladas. Al siguiente año, dicha cifra aumentó a 146 millones de toneladas. Cabe resaltar que de los 286 millones de toneladas cargadas y descargadas en el puerto de Amberes, solamente 14 millones tienen como destino u origen el continente sudamericano, mientras que 41 millones provienen o se dirigen a Norteamérica y Centroamérica. (Port of Antwerp Bruges 2023)

Figura 12. Procedencia y destino del tráfico marítimo en el puerto de Amberes (2022)

⁶ A efectos de la presente tesis, se denominará Amberes al puerto de Amberes – Zeebrugge.



Fuente: Port of Antwerp Bruges 2023

Queda establecida, de esta manera, la envergadura e importancia del puerto de Amberes en el tráfico marítimo internacional, particularmente el que tiene como destino y origen el continente europeo. Su tamaño, así como su conexión con la infraestructura portuaria, vial, ferroviaria y aérea continental, lo hace un punto clave para el ingreso de cualquier producto orientado al mercado europeo. Entre estos productos, lamentablemente, encontramos las drogas ilícitas, en especial la cocaína. El Global Organized Crime Index, en su reporte país de 2023, indicó que Bélgica:

(...) is a major hub for the cocaine trade on the continent and is responsible for a disproportionately large share of Europe’s cocaine seizures. The port of Antwerp has become a key trafficking point for cocaine, while Brussels and Liège airports are also important centres. Trafficking strategies include hiding drugs in containers of ordinary goods or transferring them to containers that are less likely to be inspected. [(...) es un importante centro para el comercio de cocaína en el continente y es responsable de un porcentaje desproporcionadamente grande de las incautaciones de cocaína en Europa. El puerto de Amberes se ha convertido en un punto clave para el tráfico de cocaína, mientras que los aeropuertos de Bruselas y Lieja también son centros importantes. Las

estrategias de tráfico incluyen esconder drogas en contenedores de mercancías comunes o transferirlas a contenedores que tienen menos probabilidades de ser inspeccionados.] (2023, p. 4).

Esta información es confirmada por diversos medios de prensa que, haciendo eco de declaraciones de funcionarios belgas o de las estadísticas recolectadas por las autoridades competentes en la lucha antidrogas, denominan a Amberes como el puerto “capital de la cocaína” de Europa (Beake 2024). A manera de ejemplo, el Ministro de Finanzas belga, Vicent Van Peteghem, relativa a las toneladas de cocaína incautada en Amberes en 2023. Esta era de 116 toneladas, señalándose que constituía un incremento del 5% del total de las toneladas de cocaína decomisadas en 2022 (Beake 2024; Petrequin 2024; Spitznagel 2024). Teniendo en consideración que en 2022 se incautaron 110 toneladas de cocaína en Bélgica, el 5% equivaldría a 5.5 toneladas. Considerando que el incremento respecto del año pasado es de 6 toneladas, podemos colegir que casi la totalidad de la cocaína incautada en el país se encuentra localizada en Amberes.

La llegada de cocaína a Amberes no solamente tiene repercusiones en el decomiso de esta droga o en la violencia generada por miembros de grupos vinculados con el crimen organizado internacional, la cual no solo ha involucrado a todo el país, sino también ha traído otras consecuencias como la afectación en la salud pública:

Un análisis del 2021 de las aguas residuales municipales en 13 ciudades europeas, realizado por el proyecto EUSEME, financiado por la UE, detectó residuos de crack en todas las ciudades en todos los días de muestreo, con las concentraciones más altas notificadas en Ámsterdam y Amberes. (DEVIDA 2023, p. 26).

La presencia de cocaína en las aguas residuales evidencia un alto consumo por parte de la población de Amberes, situación esperable dada las cantidades disponibles de dicha droga en la zona y las tendencias en el mercado europeo y belga.

Por otro lado, resulta evidente que Amberes, siendo el principal puerto de Bélgica y uno de los más importantes de Europa, sea la puerta de ingreso para el tráfico de cocaína (y en general de TID), teniendo en consideración que los bienes provenientes de países considerados “de paso” como Costa Rica, Panamá y Brasil, y productores como Perú, Colombia y Bolivia; acceden a través de este puerto, ya sea directa o indirectamente. Podemos sostener válidamente que la cocaína sudamericana ingresa principalmente a Europa, por vía del comercio marítimo a través del puerto de Amberes, debido que no existen fronteras terrestres con los países productores o de paso

ubicados en el hemisferio occidental. En suma, el mayor puerto de Bélgica es el punto principal de entrada de la cocaína al mercado europeo.

Como se puede apreciar, Amberes es un punto clave en el tráfico mundial de la cocaína (aunque no el único), siendo la principal forma de tráfico el ingreso de contenedores en los que dicha droga se encuentra camuflada. Asimismo, representa el punto de acceso a la cocaína más importante de Bélgica, al punto que casi la totalidad de esta droga en el país es identificada e incautada en el puerto. Esta situación se explica por lo siguiente:

- Envergadura y desarrollo de la infraestructura portuaria de Amberes.
- Conectividad del puerto de Amberes con la infraestructura de comunicaciones europea.
- Principal forma de acceso a Bélgica de la cocaína producida y transportada en el hemisferio occidental.

4. La procedencia de la droga ingresante

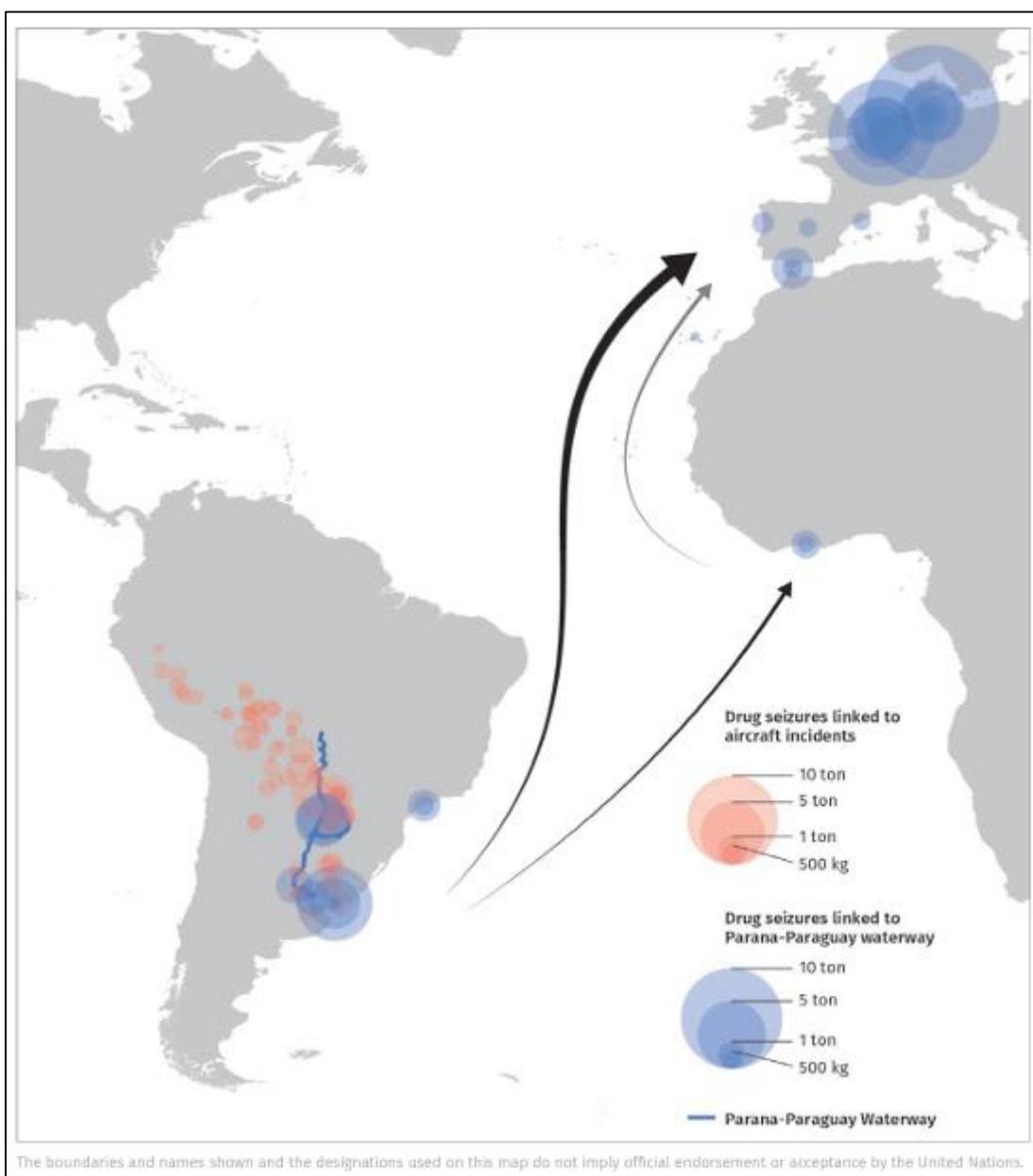
Las autoridades portuarias, al anunciar la captura de 110 toneladas de cocaína en todo el año 2022, señalaron que la mayor parte de la cocaína procede de Colombia, vía el puerto de Guayaquil, Ecuador (EUDA 2023), afirmación que luego fue replicada en el Informe del Parlamento Europeo “EU cooperation with Latin America: Combating drug trafficking in the Andean region” (2024). El origen colombiano de gran parte de la cocaína incautada en Amberes obedece a la tendencia general europea, en la que Colombia continúa ocupando un lugar importante. Sin embargo, dicha tendencia ha venido experimentado ciertas modificaciones en los últimos años, en tanto la cocaína peruana y boliviana han aumentado su participación en el mercado europeo.

Cocaine from landlocked Bolivia (Plurinational State of) and Peru is increasingly transported via the so-called Southern Cone route through Paraguay and the Paraná-Paraguay waterway. Criminal groups, often from Brazil, use planes to cross the border and then boats along the river to the Atlantic. [La cocaína procedente de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Perú, país sin salida al mar, se transporta cada vez más a través de la llamada ruta del Cono Sur, a través del Paraguay y la vía fluvial Paraná-Paraguay. Los grupos criminales, a menudo de Brasil, utilizan aviones para cruzar la frontera y luego barcos a lo largo del río hasta el Atlántico.] (UNODC 2023, p. 20).

La expansión de los envíos de cocaína a través de la ruta del Cono Sur ha facilitado la llegada de la cocaína peruana y boliviana al mercado europeo, mientras que la cocaína de origen colombiano, por lo general enviada a través de Centroamérica o de

países geográficamente cercanos a la zona de producción como Ecuador, ha visto cuestionada su preeminencia en dicho mercado. Por otro lado, se ha registrado un cambio en los puntos de arribo de la cocaína sudamericana a Europa, pasando a ser Bélgica y los Países Bajos (con sus respectivos puertos de Amberes y Rotterdam) el principal “hub” de este tráfico. Estos dos desarrollos aparecen ligados, en tanto las incautaciones de cocaína vinculadas a la ruta del Cono Sur en los puertos de noroeste europeo son relevantes (UNODC 2023).

Figura 13. Incautaciones de drogas vinculadas al sistema fluvial Paraná-Paraguay (azul) e incautaciones de drogas vinculadas a incidentes aéreos (naranja)



Fuente: UNODC 2023, p. 20

En cuanto a la cocaína producida en el Perú, la UNODC (2023b) ha reportado que las vías de salida para esta droga ilícita son:

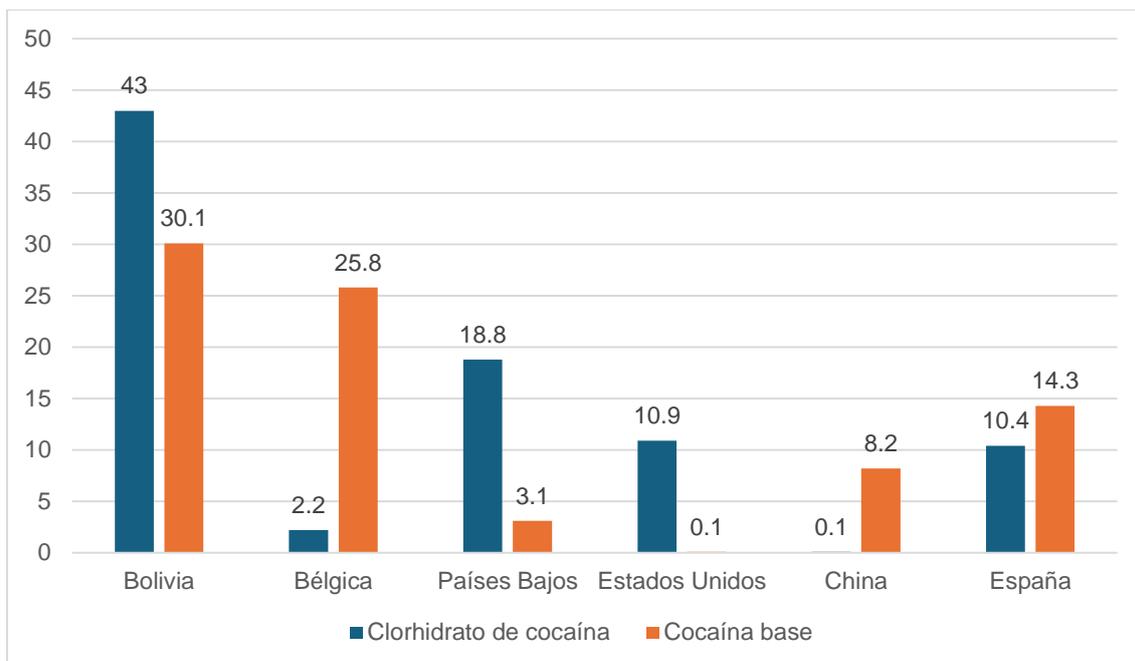
- La costa del océano Pacífico
- La frontera con Ecuador
- La frontera con Brasil y Bolivia
- La frontera con Chile

Si bien estas son las vías de salida del territorio nacional, ello no implica que los países aledaños sean el mercado principal que abastece la cocaína peruana. Salvo Brasil, los demás países identificados por la UNODC son productores (Bolivia), de tránsito (Ecuador, Chile y el propio Brasil) o poseen un mercado incipiente en comparación a los de otros países y regiones (Chile).

En ese sentido, si bien la cocaína peruana tiene una salida marítima directa (la costa del Pacífico) y otras salidas terrestres (y aéreas) hacia los países vecinos, la cocaína que sale por estas últimas tiene por destino países y zonas ubicadas fuera de la región andina y sudamericana.

En cuanto al destino final de la cocaína peruana, DEVIDA en su “Estudio sobre la dinámica de la cocaína en el Perú” publicado en 2023, determinó que el grueso de los productos cocaínicos (Clorhidrato de cocaína y cocaína base) incautados en el Perú tenían como destino Bolivia, Bélgica, Países Bajos, Estados Unidos, China y España (2023).

Figura 14. Destino de los productos cocaínicos incautados en el Perú (2020-2022) (puntos porcentuales)



Fuente: DEVIDA 2023

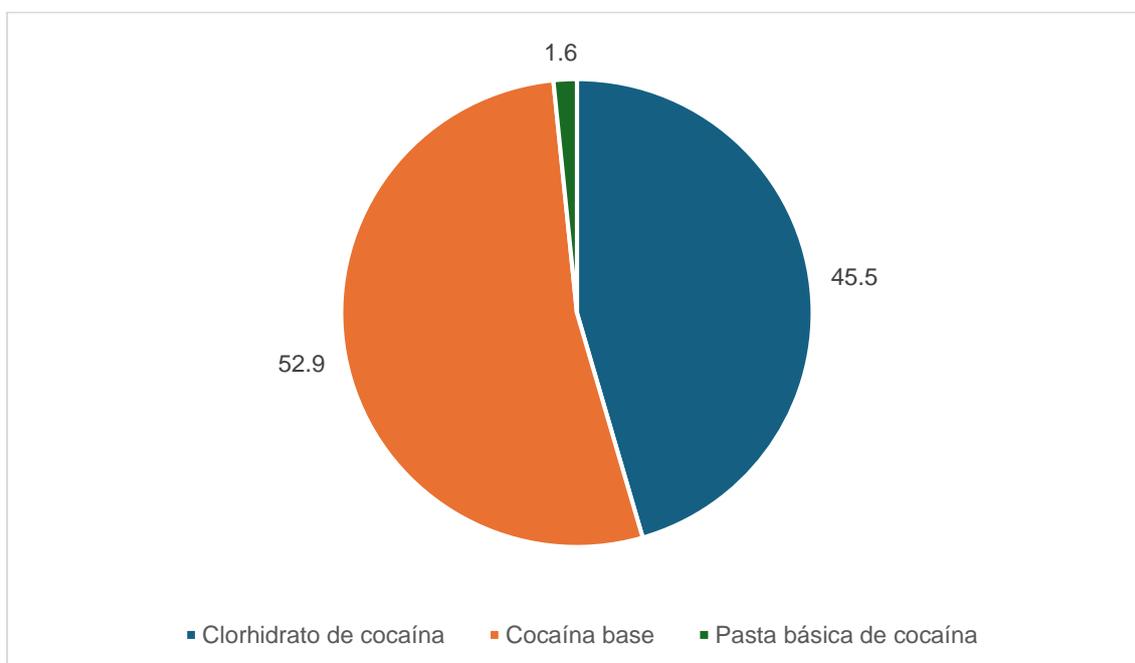
Es importante anotar que, de los seis destinos principales de los productos cocaínicos de origen peruano, tres se ubican en el continente europeo. De estos, Bélgica es el destino europeo más común en términos generales, aunque con una clara preferencia por la cocaína base como producto de exportación, mientras que el clorhidrato de cocaína ocupa un lugar modesto en comparación. A fin de ejemplificarlo, Bélgica es el segundo país destino de la cocaína base peruana, apenas 4.3 puntos porcentuales por debajo de Bolivia (con quién existe inmediatez geográfica); mientras que es el séptimo país destino del clorhidrato de cocaína incautado en el Perú, después de Francia y muy por detrás de Países Bajos, segundo país destino y también de la región europea.

Es importante anotar que, si bien Bolivia es el principal destino de los productos cocaínicos procesados en el Perú, este es un país de tránsito con un mercado de consumo bastante pequeño. En ese sentido, lo más probable es que la cocaína incautada destinada a Bolivia tuviese un segundo destino final en una zona con un mercado de consumo más desarrollado. Esto, además, se ve confirmado por el hecho de que Bolivia es parte de la ruta del Cono Sur, la cual tiene como destino final Brasil y Europa. De esta manera, aun cuando la mayor parte de la cocaína peruana tenía como destino Bolivia, consideramos altamente probable que dicho producto tuviese como destino final otros países con un alto mercado de consumo, como el caso de la región norteamericana o europea.

Cabe resaltar, además, que la cocaína base se ha convertido en el principal producto cocaínico de exportación, superando al tradicional clorhidrato de cocaína y a la pasta base de cocaína, que ahora ocupa un lugar marginal.

De acuerdo con los datos de decomisos entre octubre de 2020 y octubre de 2022, la producción de cocaína base en Perú, destinada como producto final para la exportación, ha superado en volumen la producción de clorhidrato de cocaína. Mientras tanto, la producción de Pasta Básica de Cocaína (en adelante, PBC) está paulatinamente desapareciendo, convirtiéndose únicamente en un producto intermedio del proceso de elaboración de la cocaína base o del clorhidrato de cocaína. (DEVIDA 2023).

Figura 15. Porcentaje de productos cocaínicos decomisados en el Perú (puntos porcentuales) (2020-2022)



Fuente: DEVIDA 2023

Como resultado preliminar de nuestra investigación, encontramos un cambio en el patrón tradicional del TID de cocaína que involucra al Perú y el mercado europeo. Por ello advertimos que la tendencia en el Perú es de producir más cocaína base que clorhidrato de cocaína, siendo Bélgica uno de los principales destinos finales del citado producto. En ese sentido, **Bélgica ocupa un lugar central en el tráfico de la cocaína peruana, en tanto es uno de los principales destinos de la droga cocaínica más producida e incautada por las autoridades nacionales.**

De esta manera, aunque las autoridades belgas indiquen que la mayor parte de la cocaína decomisada en Amberes es de procedencia colombiana, lo cierto es que la cocaína peruana ocupa un lugar relevante en el tráfico de esta droga en el referido puerto, en tanto Bélgica es uno de los principales destinos del producto cocaínico más producido e incautado en el Perú. Dado que el puerto de Amberes es la principal vía de acceso a Bélgica, si la cocaína peruana tiene por destino dicho país, lo más probable es que dicha droga acceda a través del mencionado puerto.

5. La cooperación bilateral antidrogas entre Perú y Bélgica

5.1. Antecedentes y estado actual

El Perú y Bélgica establecieron relaciones diplomáticas con la suscripción del Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre ambos países fechado el 16 de mayo de 1850. Desde ese entonces, se ha mantenido una “estrecha y fluida relación bilateral” (Gutiérrez 2019), signada por la compartición de valores tales como la democracia, el respeto al Estado de Derecho, los derechos humanos, la libertad de expresión, la seguridad jurídica, la libre iniciativa económica y el desarrollo sostenible e inclusivo. Asimismo, es el cuarto socio comercial del Perú dentro de la Unión Europea, graficando la importancia que reviste para nuestro país (Embajada del Perú en el Reino de Bélgica y el Grand Ducado de Luxemburgo s/f).

En el plano de la cooperación bilateral, el Perú y Bélgica han suscrito una serie de acuerdos a lo largo de los 174 años de relaciones diplomáticas. A efectos de la presente tesis, nos enfocaremos en los celebrados en el presente siglo. Estos son, conforme al informe evacuado por la Embajada del Perú en el Reino de Bélgica y el Grand Ducado de Luxemburgo (s/f):

Tabla 2. Acuerdos de cooperación bilateral entre el Perú y Bélgica indicados por la Embajada del Perú en el Reino de Bélgica y el Grand Ducado de Luxemburgo

Nro.	Nombre	Ámbito	Fecha de firma
1	Convenio Específico relativo al Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para la Promoción y Defensa de los Derechos Ciudadanos (Primera Fase)	Fortalecimiento institucional	06 de setiembre de 2001
2	Convenio Específico relativo al Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del	Fortalecimiento institucional	21 de enero de 2004

	Pueblo para la Promoción y Defensa de los Derechos Ciudadanos (Segunda Fase)		
3	Convenio Específico relativo al Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo, para la Promoción y Defensa de los Derechos Ciudadanos (Tercera Fase)	Fortalecimiento institucional	26 de julio de 2006
4	Convenio de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre el Perú y la Unión Belgo-Luxemburguesa	Inversiones	Octubre de 2005
5	Acuerdo sobre el desempeño de actividades de carácter lucrativo por ciertos miembros de la familia del personal diplomático y consular	Derecho diplomático	01 de abril de 2010
6	Convenio Específico relativo al Programa de Apoyo a la Política de Aseguramiento Universal	Seguridad social	21 de marzo de 2013
7	Convenio de Cooperación Policial	Seguridad	06 de diciembre de 2017

Fuente: Embajada del Perú en el Reino de Bélgica y Grand Ducado de Luxemburgo, s/f.

Por otro lado, revisando el Archivo Nacional de Tratados “Embajador Juan Miguel Bákula Patiño”⁷ encontramos otros convenios y acuerdos entre el Perú y Bélgica:

Tabla 3. Acuerdos de cooperación bilateral entre el Perú y Bélgica encontrados en el Archivo Nacional de Tratados “Embajador Juan Miguel Bákula Patiño”

Nro.	Nombre	Ámbito	Fecha de firma
1	Convenio General de Cooperación Internacional entre el Reino de Bélgica y la República del Perú	Régimen jurídico de la cooperación	15 de octubre de 2002
2	Convenio Específico entre el Reino de Bélgica y la República del Perú relativo al “Programa de desarrollo productivo y promoción de la mujer rural en las	Desarrollo agropecuario e igualdad de género	19 de noviembre de 2002

⁷ <https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf>

	Provincias de Andahuaylas y Chincheros". "Componente Mejoramiento de la competitividad agropecuaria para reducir la pobreza"		
3	Convenio Específico entre el Reino de Bélgica y la República del Perú relativo a la creación de un "Fondo de Estudios y de Consultorías belga peruano"	Educación	19 de noviembre de 2002
4	Convenio Específico entre el Reino de Bélgica y la República del Perú relativo al "Programa de Prevención del Consumo de Drogas y de Rehabilitación de Toxicómanos" ⁸	Lucha antidrogas	29 de noviembre de 2002
5	Convenio Específico entre el Reino de Bélgica y la República del Perú relativo al "Programa Integral de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual en Ayacucho"	Lucha contra la violencia familiar y sexual	06 de diciembre de 2002
6	Convenio Específico entre el Reino de Bélgica y la República del Perú relativo al "Programa de Centros de Servicios Empresariales no Financieros en Ayacucho"	Promoción empresarial	20 de marzo de 2003
7	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al "Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la zona de influencia del Santuario Nacional Tabaconas Namballe, en la Provincia de San Ignacio, Departamento de Cajamarca"	Desarrollo sostenible	21 de enero de 2004
8	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al "Programa de Puesta en Valor de las Plantaciones Forestales en Cajamarca y la Sierra Norte del Perú"	Desarrollo sostenible	27 de octubre de 2004

⁸ Primer acuerdo de cooperación bilateral relacionado al problema de las drogas.

9	Convenio Específico suscrito con el Reino de Bélgica relativo al "Programa de apoyo financiero sectorial al Seguro Integral de Salud (SIS) en los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Cajamarca".	Fortalecimiento institucional	12 de octubre de 2005
10	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al "Programa de formación de líderes indígenas en gobernabilidad y políticas públicas interculturales"	Interculturalidad	18 de diciembre de 2006
11	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al "Programa de Prevención del Consumo de Drogas y de Rehabilitación de los Toxicómanos Fase II"	Lucha antidrogas	12 de noviembre de 2007
12	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al "Programa de Centros de Servicios Empresariales no Financieros en el Corredor Económico Ayacucho - Apurímac - Huancavelica"	Promoción empresarial	14 de noviembre de 2007
13	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo a la "Extensión del Programa de Apoyo financiero sectorial al Seguro Integral de Salud (SIS) en los Departamentos de Ayacucho, Apurímac y Cajamarca"	Seguridad social	16 de enero de 2008
14	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al "Programa Integral de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual en Ayacucho Fase II"	Lucha contra la violencia familiar y sexual	16 de enero de 2008
15	Memorando de Entendimiento entre las autoridades aeronáuticas civiles de la República del Perú y el Reino de Bélgica	Aviación civil	28 de mayo de 2009

16	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al "Programa de Fortalecimiento Institucional del Sub Sector MYPE del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria para el desarrollo de políticas e instrumentos para las micro y pequeñas empresas"	Fortalecimiento institucional	14 de julio de 2009
17	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al "Proyecto de desarrollo estratégico de los recursos naturales"	Desarrollo sostenible	15 de abril de 2010
18	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al "Programa de desarrollo económico sostenible y gestión estratégica de los recursos naturales en las regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín y Pasco"	Desarrollo sostenible	16 de diciembre de 2011
19	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al "Financiamiento de un programa de apoyo para la realización de estudios y consultorías"	Educación	29 de agosto de 2012
20	Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al "Programa de apoyo a la política de aseguramiento universal en salud en el Perú, a través del SIS"	Seguridad social	21 de marzo de 2013
21	Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y el Reino de Bélgica para Enmendar el "Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al 'Programa de desarrollo económico sostenible y gestión estratégica de los recursos naturales en las regiones de	Desarrollo sostenible	21 de noviembre de 2013

	Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín y Pasco".		
22	Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y el Reino de Bélgica para Enmendar el "Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al 'Financiamiento de un programa de apoyo para la realización de estudios y consultorías'" (FEC II).	Educación	07 de enero de 2015
23	Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y el Reino de Bélgica para Enmendar el "Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al 'Programa de Apoyo a la política de aseguramiento universal en salud en el Perú, a través del SIS'" de 2013.	Seguridad social	23 de junio de 2015
24	Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y el Reino de Bélgica para Enmendar el "Convenio Específico entre la República del Perú y el Reino de Bélgica relativo al 'Programa de Apoyo a la política de aseguramiento universal en salud en el Perú - Componente de Apoyo Presupuestal'" de 2013.	Seguridad social	07 de julio de 2015

Fuente: Archivo Nacional de Tratados "Embajador Juan Miguel Bákula Patiño"

Como se puede apreciar de los dos cuadros presentados, el Perú y Bélgica han celebrado 31 acuerdos de diversa naturaleza entre los años 2001 y 2017, la mayoría de ellos principalmente focalizados a temas como el desarrollo sostenible, la seguridad social, la promoción empresarial y el fortalecimiento institucional. Asimismo, algunos de estos convenios tenían un ámbito de aplicación espacial específico dentro del Perú, resaltando los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Junín, Pasco y Cajamarca.

Por otro lado, de la revisión del texto de estos acuerdos, se puede concluir que la mayoría de estos se encontraba orientada a un determinado tipo de cooperación: la cooperación para el desarrollo. Este concepto es definido por Moyano, citando a la APCI, de la siguiente manera:

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. (2023, p. 28).

La referida autora, a su vez, menciona el término “Cooperación Internacional para el Desarrollo”, indicando que este tipo de cooperación:

(...) 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. (2023, p. 28).

Ahora bien, es preciso notar que se suscribieron acuerdos entre el Perú y Bélgica relativos a la cooperación para el desarrollo hasta el año 2015, toda vez que el Convenio de Cooperación Policial celebrado dos años después, en 2017, no calza en este tipo de cooperación.

La explicación a este hecho lo podemos hallar en la ayuda memoria sobre Cooperación al Desarrollo Indirecta Perú, elaborada por la Embajada de Bélgica en el Perú y compartida a la Dirección de Cooperación de Internacional (en adelante, DCI) del Ministerio de Relaciones del Perú, el cual señala que:

En 2015 el estado federal Belga decidió retirar su cooperación directa del Perú, al igual que de otros países de renta media como Ecuador, Bolivia, Vietnam, Sud-África y Argelia, para perseguir una relación económica más equilibrada y, en temas de cooperación al desarrollo, enfocarse en los países menos desarrollados (sobre todo en África). El gobierno federal de Bélgica ha donado 34,82 millones de Euros a Perú entre 2017 y 2021 a través de su cooperación indirecta. Ello significa un tercio de los montos donados por la Delegación de la Unión Europea en Lima. (Embajada de Bélgica en el Perú 2024, p. 1).

En 2015, el Perú dejó de ser considerado un país en vías de desarrollo por Bélgica, luego de que este fuese calificado como país de renta media-alta por el Banco Mundial, así como un país de ingreso medio-alto por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (en adelante, CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE). En ese sentido, los proyectos de cooperación directa para el desarrollo entre el Perú y Bélgica cesaron. No obstante, se mantuvo la

cooperación indirecta a través de la Unión Europea, aunque ya sujeta a los intereses de esta entidad y no a los de Bélgica.

En ese sentido, podemos concluir que la cooperación para el desarrollo entre el Perú y Bélgica ya no se desenvuelve de manera directa, limitando los espacios de cooperación bilateral a aquellas formas de cooperación que no caigan dentro del umbral de lo que se considera “para el desarrollo”.

Ingresando en el campo de la cooperación bilateral antidrogas, advertimos que en el período estudiado solamente encontramos dos convenios, relativos a un programa de dos fases denominado “Programa de Prevención del Consumo de Drogas y de Rehabilitación de los Toxicómanos”. El primer acuerdo que reguló este programa fue suscrito 29 de noviembre de 2002, indicando en su artículo 1 que el objetivo del Convenio era: “La capacidad nacional de lucha contra el consumo problemático de drogas ha sido reforzada.”. Asimismo, se indicó como los objetivos específicos del Programa la información (análisis del fenómeno de las drogas y elaboración de políticas públicas), la prevención (factores protectores contra las drogas) y el tratamiento (medidas de tratamiento ambulatorio para adictos a las drogas).

Por otro lado, las entidades peruanas responsables de la aplicación del Convenio era la APCI y la DEVIDA, mientras que por el lado belga era responsable la Dirección General de la Cooperación Internacional del Servicio Público Federal de Asuntos Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo.

De lo comentado se puede apreciar que el referido convenio establece un tipo de cooperación para el desarrollo enfocado en el fortalecimiento de las capacidades del Estado peruano en la lucha antidrogas desde un enfoque preventivo. El acuerdo que regula la Fase II del programa, suscrito el 12 de noviembre de 2007, presenta las mismas características. El programa finalizó en 2012.

A fin de profundizar en los antecedentes de la cooperación antidrogas entre el Perú y Bélgica, se entrevistó a una serie de funcionarios diplomáticos en DEVIDA, la Dirección de Control de Drogas (en adelante, DCD) del MRE y la Embajada del Perú en el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo.

Respecto de la pregunta “¿Existe cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Cuántos acuerdos bilaterales en cooperación antidrogas se han suscrito, de haberlos?”, el ministro del Servicio Diplomático de la República (en adelante, SDR) Luis Rodríguez Chacón, funcionario diplomático destacado en la DEVIDA, señaló que:

Desde el 2002, la cooperación antidrogas de Bélgica se dio a través de la suscripción de dos convenios que implementó un programa de prevención del consumo de drogas y de rehabilitación de los toxicómanos en dos fases que fueron ejecutados a través de la cooperación técnica belga para la ejecución de programas de prevención del consumo de drogas y que culminaron en 2012.

En ese sentido, sobre la subcategoría “Cooperación antidrogas entre el Perú y Bélgica” se advierte que, conforme indica el entrevistado, la cooperación antidrogas entre ambos países se concretó en el Programa de Prevención del Consumo de Drogas y de Rehabilitación de los Toxicómanos, mediante dos acuerdos que hemos encontrado en el Archivo Nacional de Tratados “Embajador Juan Miguel Bákula Patiño”.

Cabe resaltar, además, que no solamente dicha cooperación se deba en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, sino que, además, versaba sobre una parte de la lucha antidrogas, específicamente sobre el fortalecimiento de las capacidades del Estado peruano en los ámbitos de información, prevención y tratamiento de las adicciones producidas por las drogas. En ese sentido, se puede afirmar que el enfoque de dicha cooperación no estaba en la persecución del delito del TID, ni en la detección y decomiso del bien comercializado por esta actividad.

De esto se puede inferir que la cooperación antidrogas entre el Perú y Bélgica era bastante limitada en su enfoque, en tanto se centraba exclusivamente en la problemática generada por las toxicomanías, y en la forma, puesto que se daba bajo un esquema tradicional de cooperación para el desarrollo, dejando fuera otras formas de cooperación, específicamente en materia de seguridad y lucha directa contra el TID.

Por otra parte, el embajador SDR Luis Enrique Chávez Basagoitia, jefe de Misión del Perú en el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo, contestó la pregunta “¿Existía algún tipo de cooperación con Bélgica en este sentido o no había o era inexistente?” indicando que:

Bueno, había algún convenio, digamos, algún memorial de aduanas, en materia de aduanas, por ejemplo, de cooperación aduanera y luego, digamos, las iniciativas globales de lucha contra el crimen organizado. Entonces trabajamos mucho las cuestiones de lavado de activos, lucha contra corrupción, etc. Pero no había, creo yo, un enfoque sobre el Perú como un socio principal en materia de lucha contra las drogas. Yo creo que eso no había antes.

De esta manera, sobre la subcategoría “Cooperación antidrogas entre el Perú y Bélgica” se identifica que la cooperación antidrogas entre ambos países es fragmentada,

enmarcándose en iniciativas globales antes que en una situación específica de alcance bilateral. Fragmentada, en tanto existían diversos acuerdos sobre distintas materias que están relacionadas indirectamente con la lucha antidrogas (por ejemplo, la cooperación aduanera), mas no un instrumento articulado; y desligada de la situación específica de ambos países, en tanto muchos de estos acuerdos, conforme indica el entrevistado, se celebraban dentro de las iniciativas globales de seguridad, no como una respuesta a la situación de ambos países en lo referente al TID.

Corroborando lo señalado por el funcionario diplomático entrevistado, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (en adelante, SUNAT) y el MININTER señalaron que cada uno contaba con un memorando de entendimiento con sus pares belgas: por parte de la SUNAT, un memorando suscrito el 03 de febrero de 2024; y por parte del MININTER, un memorando suscrito el 06 de diciembre de 2017. En ambos casos, se acuerda el intercambio de buenas prácticas, la capacitación profesional y la compartición de información relevante dentro de las competencias de ambas instituciones. De estos dos acuerdos, únicamente el celebrado por el MININTER y su par belga mencionan expresamente la lucha contra el TID. Con esta constatación, se reafirma lo señalado por el entrevistado y lo sostenido en la presente tesis: que la cooperación bilateral antidrogas se encuentra fragmentada entre los acuerdos limitados existentes entre las diversas instituciones de ambos países.

Al ministro consejero SDR Elmo Vargas Chacón, funcionario diplomático destacado en la Embajada del Perú en el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo hasta mayo del presente año, se le formuló la siguiente pregunta “¿Cómo describiría la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas?”, el cual contestó lo siguiente: “Hasta el 2023 era una relación incipiente en lo que se refiere a la lucha contra el crimen organizado, porque tanto Bélgica como el Perú no compartían en su momento desafíos comunes en la materia”.

Posteriormente, se le consultó al entrevistado sobre la evolución de la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el TID, contestando que:

A ver, la evolución existe, en tanto que antes no había nada. El tema de la relación bilateral de Perú y Bélgica iba muy ligado al tema de cooperación, cooperación que se había enfocado en temas puntuales como, por ejemplo, el tema antártico.

Sobre la subcategoría “Cooperación antidrogas entre el Perú y Bélgica” se advierte que el entrevistado enfatiza que, hasta el año 2023, la relación entre ambos países sobre este tema resultaba bastante incipiente, al punto de afirmar que antes de

esa fecha no existía una cooperación real que abordase directamente la lucha contra el TID. Dicha situación obedecería a la falta de desafíos comunes en este aspecto, al menos hasta el 2023.

En este punto inferimos que la cooperación antidrogas entre el Perú y Bélgica, al menos en lo que respecta a la lucha bilateral y multilateral contra el TID desde un enfoque represivo, esto es, de la persecución del delito y la detección y decomiso del bien de esta actividad, es inexistente. Esto coincide con el hecho de que, desde el 2001 a la fecha, el único convenio sobre la materia entre ambos Estados se enfocaba en el tratamiento, información y prevención de las toxicomanías desde la cooperación para el desarrollo.

Asimismo, queda en evidencia que el nivel de dicha cooperación obedeció a un contexto particular, a saber, la ausencia de desafíos comunes en la lucha contra el TID. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado de la tesis, dicha situación ha quedado atrás en tanto, actualmente, existen importantes desafíos en la lucha contra el TID que atañe a ambos países. En ese sentido, la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica, a la fecha, resulta anticuada.

A partir de la revisión de los acuerdos de cooperación entre el Perú y Bélgica, los informes evacuados por distintos órganos del MRE y las entrevistas hechas a funcionarios diplomáticos de nuestro país concluimos que, actualmente, la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica es limitada, fragmentada y no responde al contexto actual del TID.

6. Viabilidad de la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica

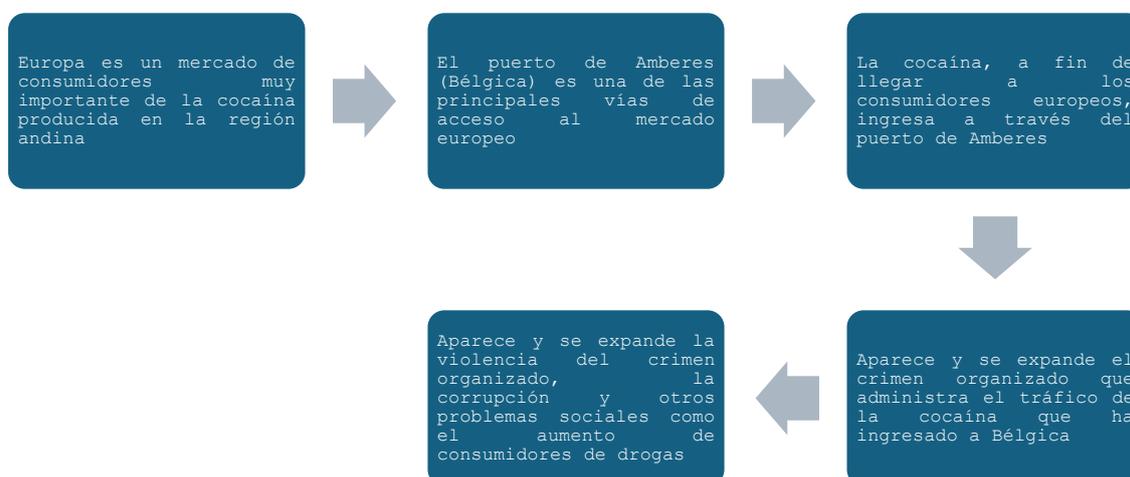
Observando que la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica es limitada, fragmentada y anticuada, cabe preguntarse si existen las condiciones para que dicha situación cambie en uno u otro sentido. Ello implica analizar una serie de factores que, consideramos, repercuten en la viabilidad de una cooperación más profunda y completa entre nuestro país y Bélgica en lo que respecta a la lucha antidrogas. Dichos factores son (i) el TID como problema público en Bélgica, (ii) el papel del Perú en la lucha contra el TID, y (iii) la fiscalización del TID.

6.1. El TID como problema público en Bélgica

Como expusimos en la parte inicial del presente capítulo, Bélgica ocupa un lugar central en el tráfico internacional de la cocaína, específicamente aquella dirigida al mercado europeo, el cual no cesa de crecer. Esto ha significado que sea uno de los países con más toneladas de cocaína incautada a nivel mundial, principalmente en el puerto de Amberes, revelando la existencia de una actividad ilegal que ha fomentado el

florecimiento del crimen organizado y el alza de la violencia generada por este fenómeno.

Figura 16. La secuencia del impacto del tráfico de cocaína en Bélgica



Fuente: Elaboración propia

Todos estos hechos han desembocado en la configuración del TID como un problema público de primer orden en Bélgica. Esto, a su vez, ha supuesto la reacción del Estado y la sociedad belgas: el primero, adoptando una serie de medidas para frenar el impacto del TID en la seguridad nacional; y, la segunda exigiendo, el fin de la situación creada por el crimen organizado, generado a su vez por el ingreso de la cocaína en el país.

Al respecto, es preciso señalar que, formalmente, una cooperación bilateral antidrogas entre ambos países más estrecha resulta deseable, atendiendo al carácter transnacional del TID, lo que requiere de una respuesta coordinada entre varios Estados; y a las obligaciones internacionales contraídas por ambos países en materia antidrogas, lo cual ha devenido en la fijación de una serie de objetivos nacionales cuyo propósito es combatir el TID y el crimen organizado que lo administra.

Luego de la desarticulación de un intento de secuestro contra el Ministro de Justicia, Vicent Van Quickenborne, por parte de personas ligadas al TID (BBC 2022), así como el reporte de otros hechos de violencia vinculados al crimen organizado ocurridos en Amberes y otras partes del país, como el asesinato de una niña de 11 años en medio de un enfrentamiento entre bandas narcotraficantes (The Brussels Times

2023), el rey Felipe de Bélgica se refirió al problema del TID en su discurso de Año Nuevo de 2023, reconociendo el alza de la violencia generada por este fenómeno:

La Justice de notre pays est également confrontée à une criminalité de plus en plus violente liée au trafic de drogues. Avec de graves conséquences pour nos concitoyens et notre société toute entière. Cette violence doit être contrée. Mais nous devons aussi nous attaquer aux raisons qui conduisent à l'addiction, investir davantage dans la prévention – et protéger les jeunes contre les fausses promesses que leur font miroiter la consommation de drogues. [El sistema de justicia de nuestro país también se enfrenta a delitos cada vez más violentos vinculados al tráfico de drogas. Con graves consecuencias para nuestros conciudadanos y toda nuestra sociedad. Esta violencia debe ser contrarrestada. Pero también debemos abordar las razones que conducen a la adicción, invertir más en prevención y proteger a los jóvenes de las falsas promesas que les ofrece el consumo de drogas.] (Felipe de Bélgica 2023, s/p).

Teniendo en consideración que Bélgica es una monarquía parlamentaria en la que el rey no participa activamente de la política cotidiana, que este haga referencia a una situación particular denota el impacto que esta tiene en la sociedad belga. En ese sentido, el discurso del rey Felipe de Bélgica evidencia el lugar que ocupa la lucha antidrogas en la agenda del Estado belga, sobre todo teniendo en consideración las consecuencias sociales que el monarca indica en su discurso y que, como hemos visto, tiene un correlato con la realidad.

En febrero de 2023, el gobierno belga anunció la adopción de una serie de medidas destinadas a poner coto al problema de los crímenes vinculados al TID. En total, se adoptaron 7 medidas, luego de que el Primer Ministro Alexander De Croo señalara que la lucha antidrogas es una prioridad absoluta de su gobierno (Szucs 2023). Asimismo, el ministro Van Quickenborne indicó que la violencia ha alcanzado niveles de “narcoterrorismo”, haciendo más necesaria la adopción de medidas especiales (Cokelaere 2023). Tales medidas son (De Croo 2023):

1. El aumento del personal de seguridad, ejército, policía y aduanas en el puerto de Amberes.
2. La creación de la oficina del Comisionado Nacional Antidrogas. La magistrada Ine Van Wymersch es designada como titular de dicha oficina.
3. El fortalecimiento de los gobiernos locales con el otorgamiento de competencias para cerrar negocios vinculados al lavado de activos.

4. El aumento de los escáneres ubicados en el puerto de Amberes con el fin de escanear los contenedores sospechosos de camuflar cocaína.
5. La verificación de los antecedentes criminales y situación financiera de 16,000 trabajadores portuarios en Amberes.
6. El incremento de la multa para los usuarios de cocaína a 1,000 euros o, en su defecto, la rehabilitación.
7. El fomento de la cooperación internacional policial, así como la celebración de nuevos tratados de extradición.

Cabe resaltar que este paquete de medidas no representa el primer intento del gobierno belga por controlar el flujo de cocaína en el país. Anteriormente, en 2017, los Ministerios de Justicia y del Interior aprobaron el “Plan de Flujo” (Stroomplan), el cual luego fue sucedido por el “Plan de Flujo XXL” (Stroomplan XXL) en 2022. En dicha oportunidad, el ministro Van Quickenborne resaltó que se mantenían fieles a la filosofía del plan de no crear nuevas agencias (Belga News Agency 2022).

Sin embargo, los Stroomplan no resultaron suficientes para contener la nueva oleada de violencia y tráfico de cocaína impulsados por el crimen organizado, al punto que se descartó la idea de no crear más agencias o entidades administrativas para hacer frente al TID con la designación de Ine Van Wymersch como la primera Comisionada Nacional Antidrogas de Bélgica.

Teniendo en consideración la respuesta del Estado belga al TID, podemos afirmar que esta actividad es un problema público de alta prioridad. Esta situación también ha sido dada a conocer por los entrevistados para la presente tesis.

El embajador SDR Luis Enrique Chávez Basagoitia contestó la pregunta “¿Cuál considera usted que fue, digamos, el punto de inflexión, este cambio hacia la transición, la época de transición en la que estamos ya?” indicando que:

Bueno, fue un conjunto de situaciones, porque cuando yo llegué, yo asumo aquí en diciembre del año 2022, uno de los primeros sucesos que me toca presenciar por ser testigo, es del asesinato de una niña menor en el puerto Amberes, producto de un tiroteo entre bandas rivales. Este es un evento que fue asociado a un hecho que había ocurrido días antes el intento de secuestro o asesinato del Ministro Federal de Justicia, también por parte del narcotráfico. Entonces nos sentamos aquí con el equipo a preguntar “¿Bueno, es el tema del narcotráfico el que ha irrumpido en la agenda local?” Porque ese es el otro problema. En la agenda local no se estaba tratando el tema del narcotráfico. Entonces es difícil que un país como el Perú pueda suscitar un interés si en la agenda política

interna belga el tema del narcotráfico no estaba presente. Entonces, estos incidentes de fines del año 2022 fueron retomados por el propio Rey a principios del año 2023 en su discurso de Año nuevo. El Rey habla del tema del narcotráfico. El Rey todos los años habla, pero de algunas cuestiones muy puntuales, muy selectas y sobre todo que no generan polémica, porque el Rey es una institución que tiene que mantenerse por encima de las divisiones entre los partidos políticos.

Entonces, el Rey tiene especial cuidado en sus mensajes de solamente tratar cuestiones que a su criterio encarnan el sentimiento general del país. Entonces, mi gestión se inicia, con un llamado de Su Majestad a combatir el narcotráfico. De hecho, yo se lo planteo en mi presentación de credenciales en el mes de febrero [de 2023]. Entonces, a partir de ahí he tenido una serie de entrevistas con autoridades federales, con alcaldes, gobernadores, parlamentarios. Hacía un trabajo lento pero constante. Y varias de estas personas con las que nos hemos entrevistado aquí en la embajada, mi equipo y yo, probablemente ocupen posiciones importantes en el nuevo gobierno.

Acerca de la subcategoría “Factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica”, el entrevistado manifiesta que ha operado un cambio en la perspectiva de las autoridades belgas respecto del TID, especialmente a partir de tres hechos relevantes: el lamentable asesinato de una niña de 11 años ocurrido en Amberes, el intento de secuestro o asesinato del ministro de Justicia y el discurso del rey Felipe de Bélgica. Estos tres eventos constituirían la evidencia de la concepción del TID como un problema público en Bélgica por parte de las autoridades belgas.

Asimismo, el entrevistado señala que ha sostenido reuniones con diversas autoridades a nivel federal y local tratando aspectos relativos al TID, lo cual demuestra la preocupación e interés del Estado belga en abordar esta situación, considerada así un problema público de primer orden.

El asesinato de una menor en el marco de un enfrentamiento entre bandas dedicadas al TID, así como el desbaratamiento de un complot contra la libertad o vida de una autoridad federal, son eventos que exponen una situación ajena a la cotidianidad de la sociedad belga: el aumento de la violencia causada por el crimen organizado, que no solamente afecta a la ciudadanía sino al propio funcionamiento del Estado, en tanto las potenciales víctimas también son miembros del gobierno y de las agencias estatales en general.

Tal ha sido la impresión pública generada por esta serie de eventos desafortunados, sumada a otros incidentes que ocurrieron, como los récords en las incautaciones de cocaína en el puerto de Amberes, que el rey de Bélgica se ha pronunciado sobre la situación, revelando la importancia que ha adquirido el TID para la sociedad y el Estado belgas.

Por otro lado, resulta esclarecedor que, a partir de la coyuntura generada por el TID, la representación diplomática del Perú ha mantenido reuniones con las autoridades belgas relativas a esta actividad ilícita, considerando que en años anteriores dichas reuniones nunca tuvieron lugar. El entrevistado refiere que dicho cambio en la dinámica entre las autoridades belgas y la embajada se debe a que el TID ya no es un tema secundario en la agenda nacional, al punto que tales reuniones no solo involucran a las autoridades federales sino también autoridades locales y políticas.

De esta manera, inferimos que el TID se ha constituido en un problema público de primer nivel en Bélgica que requiere, por parte de las autoridades competentes, una enérgica respuesta que neutralice o, cuando menos, limite los efectos más nocivos tales como el aumento de la violencia, la proliferación de la droga y la corrupción, así como la expansión del crimen organizado.

El ministro SDR Elmo Vargas Chacón contestó la pregunta “¿Cómo describiría la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas?” señalando que:

En relación a la pregunta respecto a la relación bilateral para temas de crimen organizado, yo la definiría en dos fases.

Hasta el 2023 era una relación incipiente en lo que se refiere a la lucha contra el crimen organizado, en tanto que tanto Bélgica como Perú no compartían en su momento desafíos comunes en la materia.

A partir de que en Bélgica empiezan a aparecer hechos de violencia que despiertan el interés no solamente del ciudadano de a pie, sino de altos funcionarios políticos, es que se empieza a generar un tema nuevo a abordar entre ambos países. A la luz de que la materia de la causa de la violencia en Bélgica era el ingreso cada vez mayor de cocaína a Europa a través del puerto de Amberes, se empiezan a identificar cada vez más una captura importante de contenedores contaminados, como se les llama, de cocaína.

Posteriormente, absolviendo la pregunta “¿Qué elementos podrían impedir el desarrollo de la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica?”, el entrevistado señaló que:

Sin embargo, para el caso de Bélgica en particular, la coyuntura nacional que están viviendo en este momento nos dice que la preocupación sobre el consumo y la violencia que genera el tráfico de cocaína en Bélgica es cada vez mayor.

La cantidad de incautaciones anuales se vienen incrementando siempre y lo que se está viendo ya en las calles de Bélgica, en las calles específicamente de Amberes y de Bruselas inclusive, es un aumento de la violencia causada por luchas de territorio de mafias que están controlando el tráfico de cocaína.

Pero también a nivel social se está viendo cada vez más presencia de personas que muestran señales de adicción extrema y que obviamente también generan un problema no sólo de seguridad, sino de salud pública.

Acerca de la subcategoría “Factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica”, el entrevistado reitera, al igual que el embajador Chávez Basagoitia, que la situación en Bélgica ha variado respecto a años anteriores, de tal manera que el TID y sus consecuencias ocupan actualmente un lugar relevante en la agenda política nacional.

Por otro lado, el entrevistado señala que el TID no solamente ha generado un problema de seguridad sino también de salud pública, en tanto el número de adictos a la cocaína en Bélgica se habría incrementado. Esto refuerza el carácter de problema público del TID en el país, en tanto los efectos de esta actividad ilícita no solamente pesan sobre la seguridad de los ciudadanos belgas, sino también sobre su salud.

De esto inferimos que, conforme sostenemos en la presente tesis y en consonancia con la información recolectada, el TID se ha constituido en un problema de primer orden en Bélgica, lo cual ha demandado una respuesta enérgica de las autoridades belgas en todos sus niveles. Esta respuesta se ha traducido, como hemos indicado previamente, en la adopción de una serie de medidas destinadas a reforzar la seguridad en el puerto de Amberes, principal vía de acceso de la cocaína, y a fomentar una respuesta coordinada a través de la Comisionada Nacional Antidrogas.

De lo expuesto, concluimos que la situación actual del TID en Bélgica es un factor relevante en la eventual profundización de la cooperación bilateral antidrogas entre este país y el nuestro. Dicha situación, consideramos, ha devenido en la constitución del TID como un problema público de primer nivel a partir de los siguientes elementos: (i) el

incremento de las toneladas de cocaína incautadas en el país (principalmente en el puerto de Amberes), (ii) la ocurrencia de hechos que dan cuenta del aumento de la violencia y la inseguridad relacionadas al TID (el asesinato de una menor de edad y el complot para secuestrar o asesinar a un ministro de Estado), (iii) el llamamiento del rey de Bélgica a combatir como sociedad y Estado belga los efectos del TID y (iv) la respuesta del gobierno federal belga a la situación.

Figura 17. Indicios de la calificación del TID como problema público en Bélgica



La conjunción de estos elementos e indicios nos permiten afirmar, con meridiana claridad, que el TID en la actualidad ocupa un lugar importante en la agenda nacional belga, lo que favorece el establecimiento de canales de cooperación bilateral con otros países como el Perú, que desempeñan un rol notorio en la lucha global contra el TID.

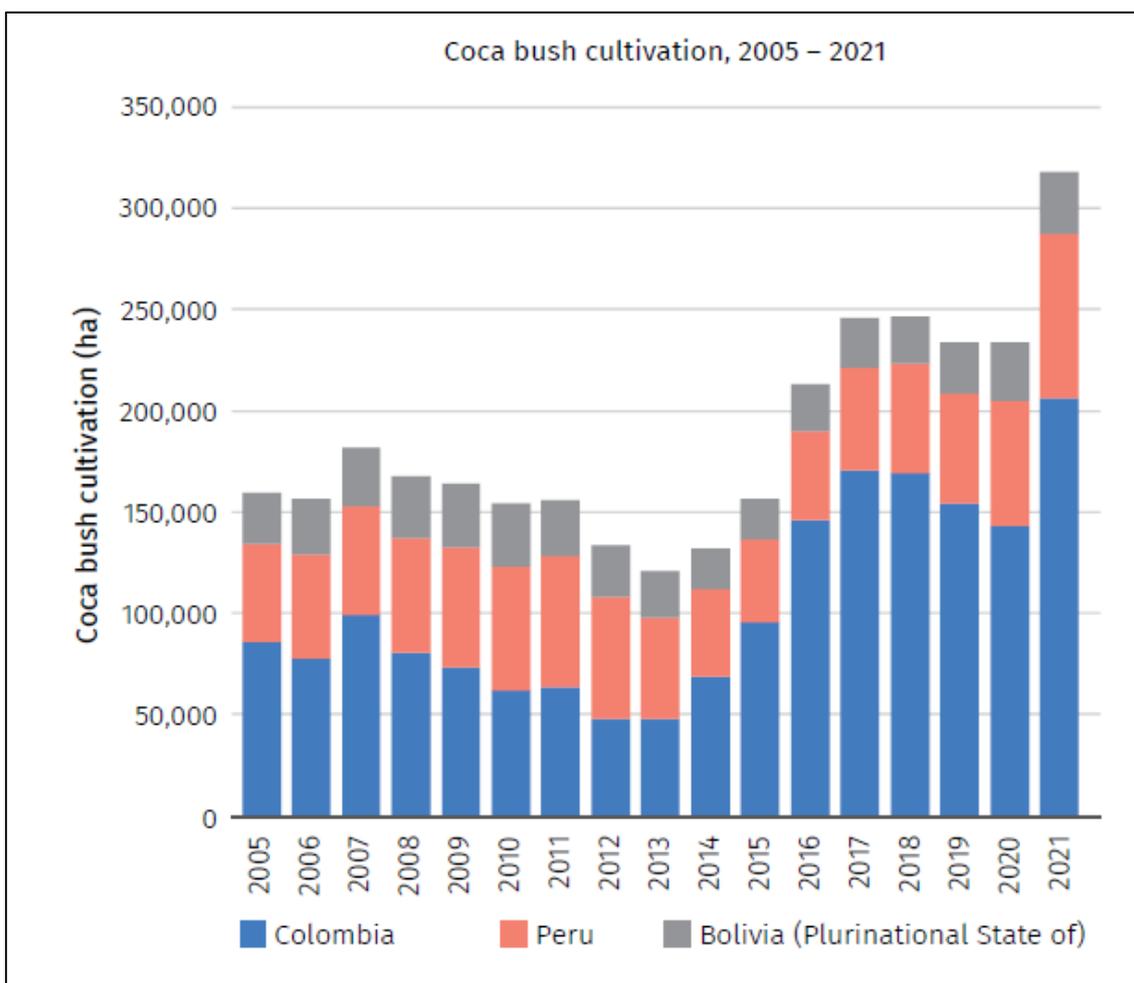
6.2. El rol del Perú en la lucha contra el TID

El Perú ocupa un lugar esencial en el problema global del TID, especialmente en el tráfico de la cocaína (o productos cocaínicos). Esto se debe a que, como hemos señalado previamente, el Perú es el segundo productor de hoja de coca a nivel mundial, luego de Colombia. Junto con Bolivia, estos tres países de la región andina conforman la principal zona de producción de hoja de coca, insumo necesario para la manufactura de la cocaína.

The world's supply of cocaine originates virtually entirely in South America, specifically in the three countries of Bolivia (Plurinational State of), Colombia and Peru. (...) Reporting from Member States on the country of provenance (including

mentions of countries of departure and transit prior to seizure, aside from countries of production or origin) of cocaine seized by their authorities, generally confirms the relative importance, at global level, of Colombia, Peru and Bolivia (Plurinational State of), in that order, as source countries for cocaine. [La oferta mundial de cocaína se origina prácticamente en su totalidad en América del Sur, específicamente en los tres países de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Perú. (...) Los informes de los Estados miembros sobre el país de procedencia (incluidas las menciones de los países de salida y tránsito antes de la incautación, además de los países de producción u origen) de la cocaína incautada por sus autoridades, en general confirman la importancia relativa, a nivel mundial, de Colombia, el Perú y Bolivia (Estado Plurinacional de), en ese orden, como países fuente de cocaína] (UNODC 2023, p. 50-51).

Figura 18. Hectáreas de cultivo de hoja de coca en Perú, Colombia y Bolivia (2005-2021)



Fuente: UNODC 2023

El Perú ocupa un lugar central en la dinámica global de TID como el segundo productor mundial de cultivos de coca. Si bien no es el primero, ello no supone un rol menos especial, teniendo en consideración que la tendencia general es al incremento de la producción de hoja de coca. Asimismo, al ser un país productor, la cadena de valor y de transporte de la cocaína tiene como punto de partida, necesariamente, al país productor (como lo es el Perú), por lo que cualquier estrategia de lucha contra las drogas debe tener en consideración la realidad de dicho país. Ello explica porque en nuestro país se ha hecho énfasis en la erradicación de los cultivos ilícitos de la hoja de coca como una de las medidas ensayadas con cooperación internacional para hacer frente al TID.

Por otro lado, a nivel político, el Perú mantiene su compromiso en la lucha contra el TID y toma parte activa en las estrategias globales implementadas contra esta actividad. No solamente es parte de las Convenciones de las Naciones Unidas que regulan la lucha contra el TID, sino que además, como hemos visto, coopera activamente con los Estados Unidos y la Unión Europea en esta materia.

En nuestro país, DEVIDA es el ente a cargo de la aplicación de la Política Nacional contra las Drogas al 2030, así como también de una serie de funciones señaladas en el Reglamento de Organización y Funciones (en adelante, ROF) aprobado por Decreto Supremo Nro. 047-2014-PCM. Este organismo público ejecutor cuenta con la Dirección de Compromiso Global, la cual es:

(...) el órgano de línea que depende de la Presidencia Ejecutiva, responsable, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, de fundamentar la posición peruana sobre el problema mundial de las drogas y promover el apoyo de la comunidad internacional. (artículo 47 del ROF DEVIDA).

De esta manera, podemos apreciar que el Perú cuenta con un organismo público a cargo de la coordinación e implementación de la Política Nacional contra las Drogas (la actual tiene como fecha límite el 2030) que, además, se encarga, específicamente, de fomentar el apoyo de la comunidad internacional en la lucha contra el TID. Esto sin perjuicio de las competencias de otros órganos y sectores (como Relaciones Exteriores e Interior) que también toman parte activa en la lucha contra el TID.

El actual director de Compromiso Global, el ministro SDR Luis Miguel Rodríguez Chacón contestó la pregunta “¿Cuál es la situación actual de la lucha contra el TID en el Perú?” señalando que:

(...) Los resultados que constituyen una evidencia clara de que existe la firme voluntad del gobierno y el compromiso de nuestros aliados para fortalecer su colaboración en la lucha frente al problema mundial de las drogas, en alianza con también los organismos internacionales vinculados al tema. La ruptura de la creciente tendencia de la superficie cultivada con arbusto de coca se debe principalmente al decrecimiento registrado en siete zonas de producción, donde después de años de crecimiento la tendencia se invirtió con reducciones que van desde el nueve hasta el 58 %, como es el caso de bajo Amazonas, Bajo Huallaga, Callería, Marañón, Pichis, Calcazo, Pachitea, Putumayo y Yaguas. En otras zonas se logró mantener la tendencia decreciente como en Alto Chicama, Camantí, La Convención, Lares.

Por otro lado, contestando la pregunta “¿Cómo calificaría el enfoque de la política antidrogas en el Perú? ¿Y cuál sería el correlato externo de dicho enfoque? ¿Cómo este impacta en la política exterior del Perú?” indicó que:

El enfoque de la política antidrogas se basa en el respeto de las tres Convenciones de fiscalización de drogas de las Naciones Unidas (1961, 1977 y 1988), contempla el consumo tradicional de hoja de coca chacchado que representa un equivalente a 10 toneladas, sin embargo, la producción total de coca supera las 300 toneladas, cuyo excedente se desvía al narcotráfico. [El enfoque de la política antidrogas del Perú] tiene como principio el respeto de los derechos humanos, la articulación multisectorial y tiene como ejes principales la prevención, el tratamiento del consumo de drogas, el control de la oferta de drogas y el desarrollo alternativo, integral y sostenible que promueve oportunidades y la generación de emprendimientos a las poblaciones vulnerables.

Respecto de la subcategoría “Factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica”, el entrevistado indica que el gobierno peruano mantiene un claro compromiso en la lucha contra el TID, lo cual se ha traducido en la reducción de las áreas de cultivo ilícito de hoja de coca, rompiendo con una tendencia creciente registrada en los años previos. Asimismo, refiere que la política antidrogas del Perú se encuentra alineada con las Convenciones de las Naciones Unidas de fiscalización de drogas (específicamente las celebradas en 1961, 1977 y 1988), y entre cuyos principios se encuentra la articulación multisectorial (lo que evidencia una respuesta estatal conjunta al problema del TID), siendo un eje principal el control de la oferta de drogas.

En este eje podemos encausar las medidas que van desde la erradicación de la hoja de coca hasta la captura de productos cocaínicos.

En tanto la respuesta del Estado peruano al TID es multisectorial y reconociendo el carácter global de este problema, el MRE cuenta con una dirección abocada a este tema, a saber, la Dirección de Control de Drogas. Esta es, conforme al Reglamento de Organización y Funciones del MRE:

(...) la unidad orgánica que depende de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales. Es responsable de la promoción y defensa de los intereses y objetivos del Perú a nivel multilateral en materia de control de drogas, en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y otras entidades de la administración pública vinculadas.

El jefe de esta dirección, el ministro consejero SDR Oliver Valencia, contestó la pregunta “¿Cuál es el enfoque de la política antidrogas del Perú y qué implicancias tiene a nivel externo?” afirmando que:

Nosotros tenemos una política que está basada básicamente, primero a nivel interno, en lo que es la Política Nacional de Lucha contra las Drogas al año 2030, que tiene básicamente los tres pilares y los tres principios fundamentales rectores de la política nacional (...). Tenemos lo que es el control de la demanda y de la oferta (...).

(...)

Bueno, partimos de esa realidad que es una política interna, pero eso va de la mano ciertamente con lo que son los compromisos internacionales que tiene el Perú (...), con las convenciones de las Naciones Unidas concretamente, que son las encargadas de ver lo que es el control y la fiscalización de las drogas. El Perú tiene un inquebrantable compromiso con los tratados, con los acuerdos internacionales sobre la materia, concretamente ahí tenemos tres, la Convención del 61, la del 71 y la del 88, que son los mecanismos que establecen lo que es el control y la fiscalización de las sustancias, comidas y el manejo de este asunto a nivel internacional. El Perú es respetuoso de estos convenios, así como también de los mecanismos y de los organismos internacionales que están en el marco de estos acuerdos internacionales.

Respecto de la subcategoría “Factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica”, el entrevistado refiere que el Perú posee una Política Nacional enfocada en la lucha antidrogas y que, entre otros aspectos relevantes, tiene por pilar

el control de la oferta, algo que el ministro SDR Luis Miguel Rodríguez Chacón también señala en su entrevista.

Por otro lado, el funcionario diplomático consultado también refiere que el Perú honra los compromisos internacionales asumidos en la lucha contra el TID, haciendo particular énfasis en las Convenciones de las Naciones Unidas sobre la materia, pero también en otros mecanismos bilaterales y multilaterales, así como en los organismos internacionales competentes (por ejemplo, la UNODC).

De las respuestas glosadas en los párrafos previos podemos extraer lo siguiente: el Perú está plenamente comprometido con el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco internacional de la lucha antidrogas, específicamente las Convenciones de las Naciones Unidas sobre fiscalización de drogas. Asimismo, existe una respuesta multisectorial a este problema, plasmada en la Política Nacional contra las Drogas al 2030, y que contempla entre sus pilares el control de la oferta de productos cocaínicos, es decir, la detección, interdicción y destrucción de estos. Dicha respuesta es liderada por la DEVIDA en coordinación con la Dirección de Control de Drogas del MRE y otros sectores.

A nivel bilateral, el papel del Perú como un actor relevante en la problemática del TID ha sido apuntalado a partir del trabajo de la embajada en Bélgica, la cual ha celebrado reuniones con autoridades federales y locales sobre la materia. En ese sentido, el ministro SDR Elmo Vargas Chacón contestando la pregunta “¿Cómo describiría la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas?” refiere que:

A partir del año 2023 se inició un trabajo desde la embajada del Perú en Bélgica para que las autoridades belgas involucradas en la materia puedan entender que la cocaína en América Latina solamente proviene de tres [países]: Colombia, Perú y Bolivia.

Y tenemos cifras que demuestran que la cocaína que se produce en Colombia está dirigida casi en su totalidad a Estados Unidos y también tenemos cifras que respaldan que la cocaína que se produce en el Perú va en su totalidad al mercado europeo. Así que con estos puntos en común es que se inició el trabajo con Bélgica para para abordar esta materia.

Respecto de la subcategoría “Factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica”, el entrevistado expone el trabajo realizado por la embajada del Perú en Bélgica para hacer notar el papel central de nuestro país en la problemática del

TID. En ese sentido, la misión se encargó de ilustrar a las autoridades belgas acerca del lugar de la zona andina en el tráfico de cocaína (principal zona de producción), así como la aparición de Bélgica como principal destino de los productos cocaínicos hechos en el Perú, lo que encuentra respaldo en las estadísticas de DEVIDA expuestas en el acápite “Procedencia de la droga ingresante” [al puerto de Amberes] (DEVIDA 2023) de la presente tesis.

Dicho trabajo, como indica el ministro SDR Elmo Vargas Chacón en la respuesta a la pregunta “¿Existe una evolución en la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas?”, desembocó en lo siguiente:

Entonces, existe una evolución, existe en tanto que, para Bélgica, ahora el Perú es un actor relevante en materia de lucha contra el narcotráfico y el trabajo que se realizó desde la embajada en Bruselas tuvo como primer paso que Bélgica entendiera que el Perú era importante en esta lucha, pues la cocaína que llegaba a puertos europeos y específicamente a Amberes era peruana, era producida en el Perú, más allá de que los contenedores no provenían del Perú.

Se hizo un trabajo, digamos, de hormiga con las autoridades belgas, reuniéndonos con todas y cada una de las autoridades belgas involucradas en la materia como para que puedan entender la importancia de incluir al Perú en esta dinámica. Y lo que se ha conseguido es que finalmente las autoridades belgas puedan entender que el Perú es un socio indispensable en esta lucha.

Por otro lado, respecto del posicionamiento del Perú como un socio importante en la lucha antidrogas, el embajador Chávez Basagoitia, jefe de Misión en la embajada del Perú en Bélgica, se refiere al trabajo del órgano del servicio exterior bajo su dirección en los siguientes términos:

Entonces, mi gestión se inicia, con un llamado de Su Majestad [el rey de Bélgica] a combatir el narcotráfico. De hecho, yo se lo planteo en mi presentación de credenciales en el mes de febrero [de 2023]. Entonces, a partir de ahí he tenido una serie de entrevistas con autoridades federales, con alcaldes, gobernadores, parlamentarios. Hacía un trabajo lento pero constante. Y varias de estas personas con las que nos hemos entrevistado aquí en la embajada, mi equipo y yo, probablemente ocupen posiciones importantes en el nuevo gobierno. En este momento estamos en un momento de espera hasta que haya definiciones de política interna para retomar nuestras aproximaciones con el gobierno belga y tratar de concretar en acciones específicas, esto que te vengo diciendo, que es una mirada diferente de parte de Bélgica hacia el Perú.

Como se puede advertir a partir de las respuestas de los entrevistados, la misión diplomática peruana se ha dedicado, por lo menos desde 2023, a posicionar al Perú como un socio necesario para toda estrategia antidrogas efectiva en Bélgica, teniendo en consideración al carácter global del TID, en particular el del tráfico de la cocaína. Para ello, se han mantenido conferencias con autoridades de todos los niveles, inclusive algunas que, teniendo en consideración la reconfiguración del gobierno belga, podrían ocupar puestos con mayor capacidad de decisión.

Esta labor de posicionamiento del Perú como un socio relevante en la lucha antidrogas ha surtido cierto efecto, el cual lo podemos observar en la reciente visita del alcalde de Amberes, junto con otras autoridades de Países Bajos y Alemania, a nuestro país en febrero de 2024. Sobre este evento se consultó a los entrevistados, los cuales afirmaron lo siguiente:

El ministro SDR Luis Miguel Rodríguez Chacón contestó la pregunta “¿Considera que la reunión entre las autoridades peruanas y los alcaldes de Amberes y Rotterdam en febrero del presente año supone un cambio de giro en la cooperación antidrogas en nuestro país?” indicando que:

Yo sí diría que marcó un hito. Yo estuve presente en esta reunión y participé de las conversaciones. Ha sido fundamental. Estos encuentros con las autoridades han sido muy productivos porque tuvieron la ocasión no sólo de sentarnos a conversar, sino visitar in situ los puertos del Callao, APM Terminals, DP World, que les permitió conocer la infraestructura y las limitaciones de equipo tecnológicos para el control de contenedores, inspecciones de camiones de carga, entre otros. La impresión que tengo directa de los alcaldes es que se les ha cambiado el punto de vista que tenían antes y esto va a tener un efecto multiplicador en la cooperación, en este caso en especial con Bélgica.

El entrevistado considera que la visita del alcalde de Amberes sí marca un hito en la cooperación bilateral antidrogas entre Perú y Bélgica en tanto visibiliza la realidad de nuestro país y la importancia que tiene en el esquema global de la lucha contra el TID, especialmente la cocaína.

El ministro SDR Oliver Valencia, absolviendo la misma pregunta, indicó lo siguiente:

Yo no diría que necesariamente es un cambio de timón, digamos, lo que creo que está viendo cada vez más es que está esta percepción por parte de ellos y

también digamos por información que nosotros podemos brindar y respecto de la importancia de que podemos trabajar el asunto de manera coordinada. (...)

(...)

Entonces yo no diría necesariamente que es un cambio de timón o es un antes y un después. Yo creo que son elementos que van sumándose a una nueva aproximación que vamos teniendo no solamente con Bélgica, sino con otros países de Europa para poder hacer notar la necesidad de trabajar de manera conjunta.

A diferencia del ministro SDR Luis Miguel Rodríguez Chacón, el entrevistado no lo ve como un “parteaguas” en la relación de cooperación antidrogas con Bélgica y en general con la Unión Europea. Sin embargo, afirma que estamos ante una nueva aproximación en la que se subraya la necesidad de un trabajo conjunto en la lucha contra el TID, la cual se ha venido construyendo a través de eventos como el de la visita del alcalde de Amberes.

Por otro lado, el ministro Vargas Chacón, respondiendo la pregunta indica que:

A ver, la visita de estos alcaldes no se dio a invitación de autoridades peruanas. La visita de estos alcaldes coincide básicamente luego de que desde la embajada se había ya iniciado mucho tiempo atrás estas gestiones con las que he mencionado anteriormente de ir con todas las autoridades belgas involucradas en esta cadena, en esta materia.

Y luego que más bien lo que entendemos, lo que entendimos en su momento, al menos desde la embajada, era que esta visita era una respuesta a todo lo que la embajada en Bruselas venía haciendo con Bélgica en esta materia. Era tocar puertas con las autoridades a todo nivel e inclusive con periodistas para que puedan entender cuál es, puedan entender el panorama completo de cuál es el detalle o cuál es la participación de Perú en esta lucha contra el narcotráfico.

Debo agregar que de esta visita en la embajada se tomó conocimiento a partir de los contactos que se tenían en la alcaldía de Amberes, porque no fue, digamos, no fue una visita oficial de Bélgica, sino justamente de un alcalde, pero no era cualquier alcalde.

El entrevistado hace particular énfasis en el rol de la misión del Perú en Bélgica en la realización de la visita del alcalde de Amberes a nuestro país. Es decir, esta visita es uno de los logros obtenidos por la labor de la embajada del Perú en Bruselas,

confirmando lo indicado en los párrafos anteriores, esto es, que el nuevo posicionamiento del Perú como un socio relevante se ha logrado gracias a la labor de la misión diplomática peruana en Bélgica.

De lo señalado por los tres entrevistados, podemos apreciar que, si bien existen diferencias en la valoración del impacto de la visita del alcalde de Amberes, lo cierto es que las posiciones encontradas coinciden en un hecho particular: **que el Perú ha logrado posicionarse, para Bélgica, como un socio necesario en la lucha antidrogas.** Esta nueva imagen, creada gracias al trabajo de la misión diplomática del Perú en Bélgica, ha traído como un resultado concreto la visita del alcalde de Amberes a nuestro país, hecho que no había ocurrido en el pasado debido a que no se tenía conciencia del origen de parte de la cocaína capturada en dicho puerto.

Ahora bien, los entrevistados también han identificado algunos elementos que matizan el impacto positivo de este factor en una eventual profundización de la cooperación bilateral antidrogas. En ese sentido, al contestar la pregunta “¿Qué elementos considera que favorecen la posibilidad de establecer cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Qué elementos impedirían este escenario?”, el ministro Rodríguez Chacón señaló lo siguiente:

(...) los elementos contrarios podrían darse por la burocracia administrativa para llegar al consenso de los instrumentos internacionales, limitantes presupuestales para la contrapartida nacional y en caso de que la cooperación belga condicione esta cooperación a una contrapartida.

El entrevistado considera, a partir de esta respuesta, que los elementos que impactaría negativamente en la cooperación bilateral antidrogas sería la lentitud de los trámites burocráticos necesarios para obtener un acuerdo a nivel bilateral, así como la disponibilidad presupuestaria para la contrapartida del Perú, contrapartida a la que podría estar condicionada el apoyo dado por Bélgica.

El ministro consejero SDR Oliver Valencia, absolviendo la misma pregunta, considera que:

(...) la velocidad, a veces la decisión política al momento puede ser un factor que ralentice un poco el proceso. En algunos casos más bien lo aceleran, pero son cosas con las que tenemos que lidiar. Es parte de un proceso de negociación político-diplomática y el empeño y el esfuerzo de la Cancillería está en esa línea.

En este caso, el factor que afectaría la materialización de una completa y veloz cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica sería la velocidad en la toma de

decisiones, que en determinados casos puede ser particularmente reducida. Sin embargo, el entrevistado considera que este elemento es propio de una negociación político-diplomática, por lo que este siempre está presente en casos como el analizado en la presente tesis.

El ministro consejero Vargas Chacón, por su parte, indicó lo siguiente al contestar la pregunta expuesta:

Pues la verdad es difícil pensar en uno, pero el que siempre está presente es el político. El cambio de prioridades políticas en cada uno de nuestros países puede ser un impedimento. Sin embargo, para el caso de Bélgica en particular, la coyuntura nacional que están viviendo en este momento nos dice que la preocupación sobre el consumo y la violencia que genera el tráfico de cocaína en Bélgica es cada vez mayor.

El elemento político, una vez más, es mencionado como un aspecto que podría afectar el factor del Perú como un socio estratégico en la lucha contra las drogas. Si bien se menciona que tal peligro también existe en Bélgica, lo cierto es que la falta de decisión (y priorización) de la agenda cooperante antidrogas en el Perú puede afectar la percepción del Perú como un socio necesario y deseable en la lucha contra el TID.

Finalmente, el embajador Chávez Basagoitia identifica el siguiente elemento como una posible limitante del factor del Perú como un socio estratégico en la lucha antidrogas:

[E]n tercer lugar, hay también una dificultad operativa, porque hay mucha desconfianza respecto de cómo estos fondos belgas podrían ser eficaces en el Perú a la luz de la capacidad de corrupción que tiene el narcotráfico en el Perú. Es decir, si los belgas van a invertir en un escáner [de contenedores], por ejemplo, nada les garantiza que el operador del escáner sea una persona que no se deje corromper o que no sea vulnerable al narcotráfico.

Por otro lado, el mismo entrevistado agrega lo siguiente al contestar la pregunta “¿Considera que existe un interés por parte del Gobierno del Perú en la cooperación bilateral antidrogas con Bélgica?”:

(...) no le están dedicando el tiempo necesario. Yo lo pondría en esos términos. Interés, obviamente hay interés de tener cooperación en lucha contra el narcotráfico, pero las estructuras peruanas son tremendamente lentas y viven sobre todo sumergidas en la gestión de las urgencias y no de los procesos de largo plazo.

Con esto, advertimos que el entrevistado en cuestión identifica dos elementos que matizan el factor del Perú como un socio necesario y sobre todo confiable en la lucha contra el TID, a saber, la desconfianza que despierta la influencia del crimen organizado en el Perú (corrupción y amenaza) y la lentitud del gobierno peruano en abordar la agenda conjunta de la lucha contra el TID.

Analizando los resultados, concluimos que existen una serie de elementos dentro del indicador “El rol del Perú en la lucha contra el TID”, el cual a su vez se encuentra en la subcategoría “Factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica”, que influyen positivamente en la configuración de un nuevo esquema de cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica. Asimismo, existen otros elementos que dificultarían o limitarían dicho impacto positivo.

En cuanto a la caracterización del Perú como un socio necesario la lucha contra el TID para Bélgica, indicador de la presente tesis, encontramos dos elementos positivos:

- (i) Elemento objetivo: El Perú es el segundo productor de hoja de coca a nivel mundial. Asimismo, conforme señala DEVIDA (2023), una parte importante de los productos cocaínicos de origen peruano tienen por destino Europa y Bélgica de manera directa o indirecta (a través de Bolivia y siguiendo la ruta del Cono Sur).
- (ii) Elemento perceptivo: El Perú ha empezado a ocupar un lugar importante en la percepción del problema global del TID que tienen las autoridades belgas. La misión del Perú en Bélgica se ha encargado de posicionar al Perú como un socio necesario en la lucha contra el TID a través de reuniones y conferencias con las autoridades belgas. Esta labor ha dado frutos con la visita del alcalde de Amberes a nuestro país.

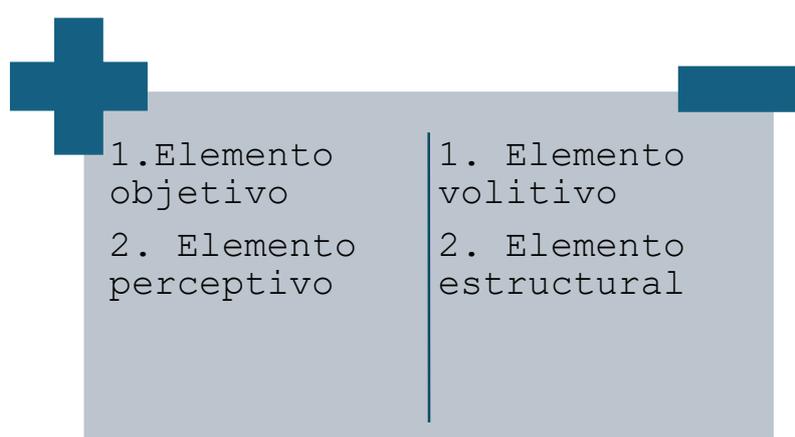
Por otro lado, se han identificado, a partir de los resultados, dos elementos que limitan el impacto generado por los anteriormente mencionados elementos positivos. Estos son:

- (i) Elemento volitivo: Las autoridades peruanas no han priorizado aún la cooperación bilateral antidrogas con Bélgica, lo cual se ha traducido en la persistencia de la situación desfavorable de dicha cooperación y en los pocos avances logrados a la fecha.
- (ii) Elemento estructural: La lentitud en la toma de decisiones propias de una negociación político-diplomática, así como la desconfianza generada por la capacidad del crimen organizado para afectar los esfuerzos de la lucha

antidrogas son aspectos que devienen de elementos estructurales como la corrupción o la estructura burocrática del Estado peruano.

La presencia de estos dos tipos de elementos, llamémosles positivos y negativos, condiciona la viabilidad y alcance de la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica en el factor de nuestro país como socio necesario en la lucha contra el TID. Dicho condicionamiento, sin embargo, varía según cada elemento, en tanto algunos son más coyunturales (por ejemplo, elemento perceptivo) que otros (por ejemplo, el elemento objetivo). De igual manera, el impacto final que tenga cada uno de estos elementos recién podrá determinarse una vez que la situación de la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica se configure (o no) de acuerdo con las realidades y necesidades actuales.

Figura 19. Elementos que impactan en el factor del Perú como un socio necesario en la lucha contra el TID



6.3. La fiscalización del TID

Teniendo en consideración que los problemas generados por el TID (y el crimen organizado que vive de esta actividad) en Bélgica responden, en gran medida, a la cocaína incautada en el puerto de Amberes, resulta natural que el énfasis de las autoridades belgas recaiga en el control de los productos cocaínicos ingresantes, además del combate directo del crimen organizado.

Esto lo podemos observar, por ejemplo, de la revisión del paquete de medidas adoptadas por el gobierno belga luego del mensaje de Año Nuevo del rey y de la ocurrencia de los hechos que colocaron al TID en la agenda nacional. Casi todas las medidas se centran en la mejora de la seguridad y el control en el puerto, así como la coordinación de los esfuerzos del Estado por combatir este problema, mientras que apenas una medida recae sobre la salud pública (el pago de la multa por consumo de cocaína o, en su defecto, la rehabilitación).

Por otro lado, el embajador Chávez Basagoitia confirma el énfasis de las autoridades belgas sobre el control de la cocaína como estrategia en la lucha contra el TID. Así, contestando la pregunta “¿Cuáles son las áreas, espacios, elementos en la cooperación antidrogas en las que las autoridades belgas han mostrado mayor interés?”, señala lo siguiente: “Bueno, de momento les ha parecido interesante la idea de control de contenedores y yo me estoy centrando en eso.”

El ministro Vargas Chacón, absolviendo la misma pregunta, indica que:

El control de puertos, básicamente el control de contenedores, entienden que desde que son los contenedores, la forma en la que llega la mayor cantidad de cocaína a Bélgica, ellos muestran una mayor predisposición a apoyar un mayor control de contenedores.

Asimismo, el entrevistado señaló que la DCD del MRE estaba contemplando la posibilidad de constituir una comisión mixta antidrogas conformada por funcionarios peruanos y belgas abocada a monitorear la situación del TID en ambos países, así como de fortalecer la cooperación en materia aduanera:

A la luz de todo este trabajo que se hizo en la Embajada del Perú en Bélgica de poder identificar este tema como uno en donde se puede abordar bilateralmente, un tema nuevo que se puede abordar bilateralmente, encontramos que el Memorándum de Entendimiento, el último que habían suscrito ambas aduanas, estaba caduco.

Entonces se impulsó desde Bruselas la posibilidad de que este memorándum fuera renovado y se consiguió esta vez con el adición de que Yousand las imágenes no solamente contuvieran, digamos, no solamente se intercambiarán imágenes de contenedores, sino que también se alertará si es que algún contenedor estuviera contaminado.

(...)

Inclusive, a mi partida existía una propuesta planteada por la Dirección de Control de Drogas de la Cancillería para crear una comisión mixta antidrogas entre Perú y Bélgica que se reuniera anualmente y que en donde se permitiera conocer de primera mano cuál es la situación de ambos países en esa materia.

Respecto del indicador “La fiscalización del TID”, los entrevistados indican que las autoridades belgas tienen un particular interés en el control de contenedores, medida propia de una estrategia de fiscalización de la droga ilícita (en este caso, cocaína),

hecho explotado tanto por la representación diplomática del Perú en Bélgica como por la DCD del MRE para impulsar iniciativas de cooperación en este ámbito.

Esto obedece a la constatación de un hecho sencillo: es más fácil capturar un bien ilícito si es que el control se realiza en dos nodos de salida y entrada antes que en uno solo. Como indicamos en el primer capítulo de la presente tesis, la droga es particularmente vulnerable cuando, durante la fase de transporte de la zona de producción a la zona de consumo, se encuentra en un nodo de salida o transporte. Esto atendiendo a que el nodo (en este caso, los puertos marítimos) es un espacio geográficamente pequeño (comparado con una región productora entera), donde la presencia estatal por lo general es mayor. De allí que el crimen organizado recurra a tácticas de ocultamiento y camuflaje de la droga, como es el caso de los contenedores “contaminados” en donde dicha droga es escondida entre productos legítimos o en la estructura del contenedor.

Por otro lado, como se ha establecido previamente en el presente capítulo, la principal ruta de acceso de los productos cocaínicos a Bélgica es el puerto de Amberes, lo que explica el particular énfasis puesto por las autoridades belgas en el control de la droga en las instalaciones de dicho puerto.

Finalmente, la fiscalización de la droga en Amberes es particularmente compleja teniendo en consideración el volumen diario de toneladas cargadas y descargadas registrado en este puerto. Sin embargo, tal fiscalización resulta numéricamente más sencilla en puertos de menor tránsito, de los cuales parte la droga hacia Amberes, en tanto se deben inspeccionar menos contenedores.

De esta manera, concluimos que el énfasis de las autoridades belgas en el control de contenedores, el cual ya ha sido advertido en nuestro país, se debe a tres razones:

- (i) La mayor facilidad para identificar y capturar la droga en más de un nodo (de salida y, de entrada), espacio en el que esta es particularmente vulnerable.
- (ii) La particular situación de Bélgica, donde el puerto de Amberes representa la principal vía de acceso de la droga.
- (iii) La fiscalización de los contenedores es numéricamente más factible en puertos de menor tránsito que en el puerto de Amberes.

El embajador Chávez Basagoitia, al momento de responder la pregunta “¿Qué elementos considera que favorecen la posibilidad de establecer cooperación antidrogas con Bélgica?” afirma que:

Creo que conceptualmente Bélgica entiende que cualquier inversión que ellos hagan en materia de lucha antidrogas puede ser más efectiva si la hacen en el Perú que si la hacen acá. Es decir, controlar contenedores en el puerto de Amberes, donde hay millones de contenedores, es una tarea *per se* mucho más complicada que controlar contenedores en el Perú. Y que sería más probable encontrar contenedores contaminados en el Perú, en los puertos peruanos, que encontrarlos en Amberes, por un tema simplemente de probabilidades de cuántos contenedores se pueden escanear por día, dada las capacidades existentes.

Así que, por ese lado, el planteamiento nuestro ha tenido buena aceptación. La importancia de trabajar en los puntos de origen de la droga y no solamente en el puerto de Amberes.

Respecto del indicador “La fiscalización del TID”, el entrevistado resalta la incidencia del elemento numérico en la eventual configuración de la cooperación bilateral antidrogas, indicando que resulta más sencillo controlar los contenedores en puertos más pequeños, como los del Perú, antes que en el puerto de Amberes debido a la cantidad de contenedores que salen de los primeros son, individualmente considerados, menos que los que llegan al segundo.

Por otro lado, el ministro Valencia contestando la pregunta “¿Considera que esta reunión supone un giro en la cooperación antidrogas en nuestro país respecto de Bélgica?” afirmó lo siguiente:

Entonces, ciertamente uno de los eslabones que tenemos que atacar y ellos los tienen muy claro, es la fiscalización y el control de puertos. (...) está claro que si el grueso de las drogas [cocaínicas] están entrando en Europa por vía marítima, quiere decir que la puerta de ingresos son los puertos. Y esos puertos como Amberes y Rotterdam, son puertos de los más grandes que hay en Europa y que son, ciertamente, las puertas más importantes para el ingreso de drogas. Entonces la aproximación con ellos, es decir, bueno, “sabemos que por ahí está entrando la droga, entonces tenemos que trabajar más de la mano para coordinar políticas, medidas, operaciones (...)”.

Respecto del indicador “La fiscalización del TID”, el entrevistado se centra en la importancia de la fiscalización y control de puertos como una medida que ataque un eslabón del TID: el transporte. En ese sentido, si bien vuelve a incidir en la importancia del contexto belga en esta medida de la estrategia antidrogas, reconoce que este es un

eslabón que tanto Bélgica como el Perú comprenden que deben atacar para combatir efectivamente el TID.

Esta aseveración encuentra sustento no solo en la vulnerabilidad de la droga ubicada en un nodo (el puerto) sino también en la racionalidad económica del TID, es decir, la consideración de que esta actividad se rige también por principios económicos. Como mencionamos previamente, el TID se desarrolla como una cadena de valor en donde cada fase incrementa el valor económico del producto ilícito. Así, el insumo (por ejemplo, la hoja de coca) tiene menor valor que el producto que está siendo transportado, y este a su vez que el producto que está a punto de ser comprado por el consumidor final.

Teniendo en consideración ello, si la droga es interceptada en la fase de transporte, se genera un mayor daño económico a los agentes que operan el TID que si se destruyera el insumo o precursor en el país productor. Esto hace que la interceptación de la droga sea una estrategia conveniente (aunque no la única) desde la perspectiva de la racionalidad económica.

Este factor hace que una estrategia conjunta de control de contenedores resulte particularmente atractiva. Esto explicaría la inclusión del control de puertos como un área de cooperación en un futuro acuerdo con Bélgica como señala el ministro Rodríguez Chacón:

Actualmente se encuentra en negociación un acuerdo de cooperación con Bélgica que contempla las áreas de cooperación de la prevención y tratamiento del consumo de drogas y el control de la oferta de drogas, con énfasis en el control de puertos y lucha contra el narcotráfico.

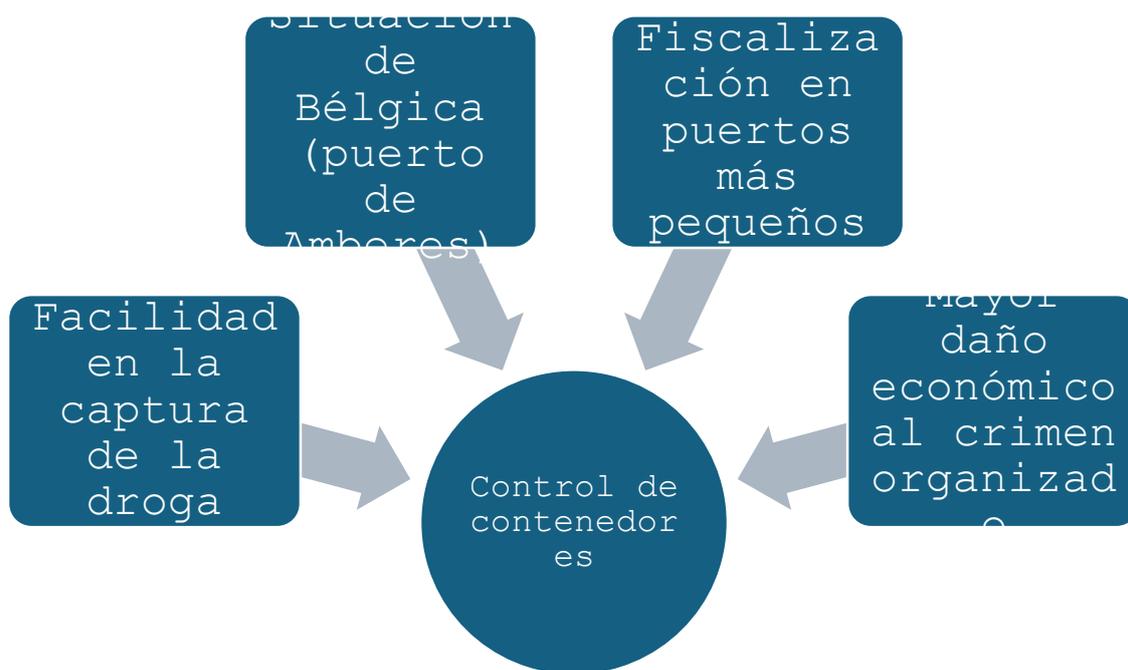
Asimismo, el entrevistado indicó que un elemento que favorece la cooperación con Bélgica es la “(...) desarticulación de las organizaciones de narcotraficantes que utilizan la vía marítima para el tráfico ilícito de drogas, el intercambio de inteligencia [entre la policía belga y la peruana] y la fluidez de información de alertas de cargamentos de drogas hacia el puerto de Amberes”

Con lo señalado por el entrevistado, queda evidenciado el interés de ambas partes de colaborar en lo referente al control de puertos, en tanto figura como un elemento importante en un futuro acuerdo de cooperación bilateral antidrogas y es visto como un elemento positivo para una cooperación más profunda en esta materia.

De esta manera, la estrategia de control de contenedores se revela como conveniente teniendo en consideración la facilidad en la captura de la droga, la situación

de Bélgica y el puerto de Amberes, la fiscalización en puertos más pequeños y el daño económico causado al TID. Esto incide en el indicador de “La fiscalización del TID” como factor que influye en la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica, en tanto revela la forma que podría adoptar esta cooperación, habida cuenta de la identificación de esta medida como conveniente por las autoridades belgas y peruanas.

Figura 20. Aspectos que inciden en el control de contenedores como estrategia de cooperación bilateral antidrogas entre Perú y Bélgica



Estos aspectos los podemos encuadrar de la siguiente manera:

- (i) Elemento coyuntural: Situación de Bélgica (puerto de Amberes)
- (ii) Elemento fáctico: Facilidad en la captura de la droga, fiscalización en puertos más pequeños y mayor daño económico al crimen organizado.

No obstante, existen ciertos hechos que, por el contrario, influyen de manera negativa en la visión de la fiscalización del TID como forma de cooperación bilateral antidrogas predominante entre el Perú y Bélgica. Estos están relacionados al elemento estructural del indicador “El rol del Perú en la lucha contra el TID”, específicamente la capacidad del crimen organizado de neutralizar la efectividad del control de contenedores a través de la corrupción o la intimidación de los funcionarios a cargo; y al elemento volitivo del mencionado indicador, relativo a la lentitud o falta de priorización de la cooperación bilateral antidrogas.

Los funcionarios entrevistados, sin embargo, señalan que, al momento de plantear la cooperación bilateral en materia de control de contenedores, existen

experiencias que ayudarían a disminuir el impacto negativo de, por lo menos, el elemento estructural. Tal es el caso de la cooperación a través del Programa de Control de Contenedores de las Naciones Unidas.

Sobre el particular, el embajador Chávez Basagoitia señaló, contestando la pregunta “¿Existe alguna iniciativa en materia de cooperación antidrogas con Bélgica en el presente año que esté impulsando la embajada del Perú?” que:

(...) con Bélgica lo que me interesa es que el puerto de Amberes se involucre en las operaciones de control de contenedores en el Perú. (...) Es un proceso que va a dar tiempo, pero en este momento lo que la embajada [del Perú] está procurando es que tanto Bélgica, el puerto Amberes como la Unión Europea se involucren en la iniciativa de control de contenedores, que tiene una gran ventaja. Tiene una gran ventaja y es que no la gestiona el Perú, la gestiona las Naciones Unidas y que no requiere de otra cosa que no sea de fondos. No necesitamos que vengan expertos, no necesitamos grandes convenios, no necesitamos nada más que una contribución monetaria a un fondo que ya está habilitado, lo administra UNDOC y que viene operando con algún éxito ya en el Callao, Paita y Matarani.

Como se puede apreciar, el elemento estructural afecta negativamente a la cooperación en tanto existe desconfianza hacia la gestión peruana del control de contenedores. Sin embargo, dicha desconfianza se vería reducida en tanto la administración no quedaría en manos de una de las partes (en este caso, el Perú) sino de una entidad de las Naciones Unidas con acreditada experiencia en la materia, la cual se puede observar en tanto el Programa Global de Control de Contenedores ya opera con cierto éxito en determinados puertos peruanos.

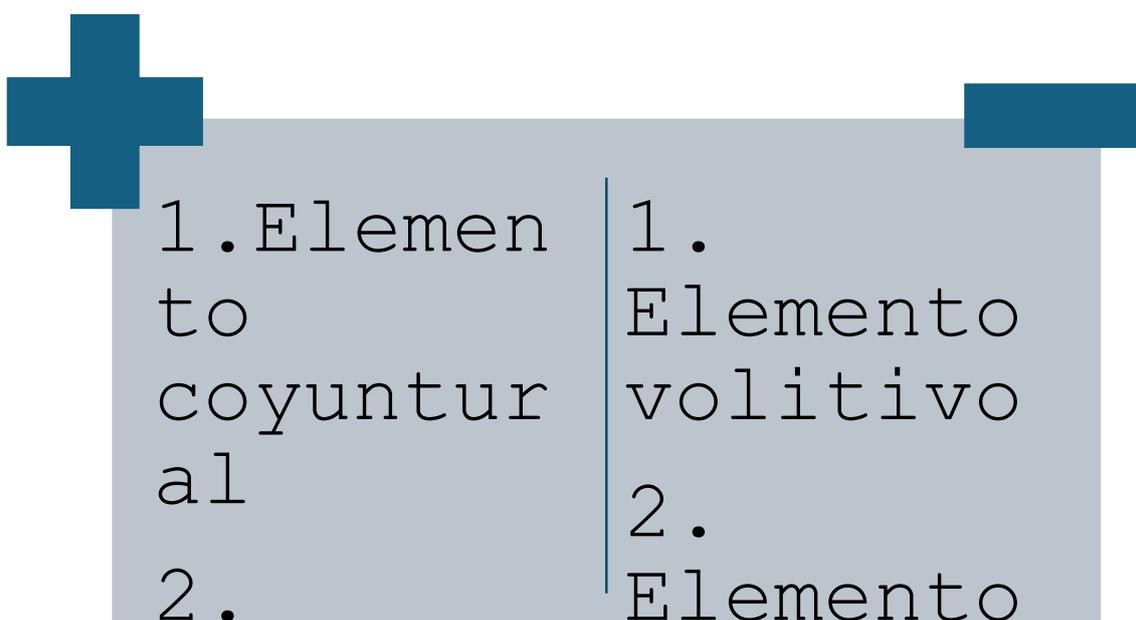
El ministro Vargas Chacón, por otro lado, también refiere la experiencia positiva del Programa Global de Control de Contenedores de las Naciones Unidas, indicando que este plantea la creación de unidades de control conjunto en el que participen todas las autoridades involucradas en la lucha contra el TID:

O, mejor dicho, efectivamente se demostró, porque las cifras así lo mencionan, que la implementación de unidades de control conjunto en Lima, Paita y Matarani redujo la cantidad de contenedores contaminados que salían desde el Perú. Y eso podría explicar por qué la mayoría de los contenedores contaminados que llegan a Europa provienen de Ecuador, Panamá y Costa Rica.

La experiencia exitosa del Programa Global de Control de Contenedores de las Naciones Unidas permitiría disminuir el impacto negativo del elemento estructural en el indicador “Fiscalización del TID”, en tanto mitiga los efectos de la corrupción o la inexperiencia que podrían atribuirse a las autoridades peruanas que participarían de esta estrategia antidrogas.

La presencia de estos dos tipos de elementos, llamémosles positivos y negativos, condiciona la viabilidad y alcance de la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica en el factor de la fiscalización del TID. Dicho condicionamiento, sin embargo, varía según cada elemento, en tanto algunos son más contingentes (por ejemplo, elemento coyuntural) que otros (por ejemplo, el elemento estructural). De igual manera, el impacto final que tenga cada uno de estos elementos recién podrá determinarse una vez que la situación de la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica se configure (o no) de acuerdo con las realidades y necesidades actuales.

Figura 21. Elementos que impactan en el factor de la fiscalización del TID



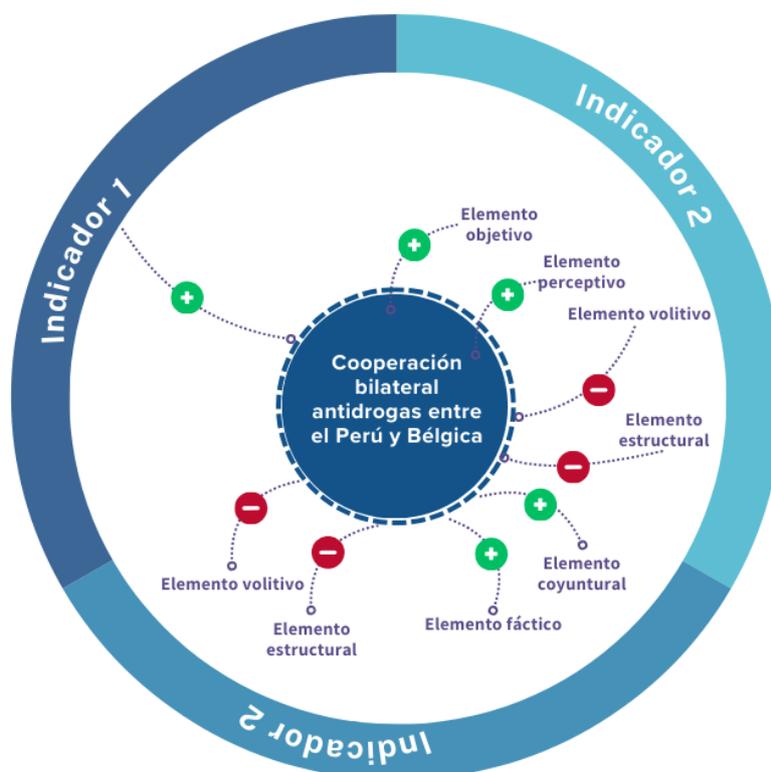
Elemento estructural

Habiendo analizado los resultados recabados para la presente tesis, hemos establecido una lista de factores que influyen (positiva o negativamente) en la configuración de una eventual relación de cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica. No hemos precisado en la presente investigación el grado de impacto que tales factores tienen en la referida relación, entre otros motivos por la complejidad de dicha labor y por ser un fenómeno que aún se encuentra en evolución. Los factores y su influencia se condensan en la siguiente tabla y figura:

Tabla 4. Factores que influyen en la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica

Nro.	Indicador	Elemento	Impacto
1	El TID como problema público en Bélgica (Indicador 1)	No aplica	Positivo
2	El rol del Perú en la lucha contra el TID (Indicador 2)	Objetivo	Positivo
		Perceptivo	Positivo
		Volitivo	Negativo
		Estructural	Negativo
3	La fiscalización del TID (Indicador 3)	Coyuntural	Positivo
		Fáctico	Positivo
		Volitivo	Negativo
		Estructural	Negativo

Figura 22. Factores que influyen en la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica



Conclusiones

PRIMERA.- El TID es un fenómeno multidimensional de alcance global. Debido a esto último, los Estados deben cooperar entre sí para enfrentar esta actividad ilícita y sus consecuencias políticas, sociales y económicas. Teniendo en consideración esto, hemos analizado que factores pueden impactar en una eventual relación de cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica. De los diversos factores que influyen dicha relación de cooperación, hemos identificado cinco (5) factores que potenciarían un posible esquema de cooperación en la lucha contra las drogas: el TID como problema público en Bélgica, el papel del Perú como el segundo productor de hoja de coca a nivel mundial (elemento objetivo), la percepción del Perú como un socio importante e indispensable en materia del combate antidrogas por las autoridades belgas (elemento perceptivo), la situación del puerto de Amberes (elemento coyuntural), la mejor fiscalización del TID en zonas portuarias, el mayor daño económico generado al crimen organizado que opera el TID y la factibilidad de fiscalizar mejor esta actividad interviniendo en dos nodos (elemento fáctico). Todos estos factores repercuten tanto en la viabilidad (posibilidad de que se potencie la cooperación bilateral antidrogas) como en la forma que esta adoptaría (fiscalización de la droga, principalmente a través de las incautaciones de drogas en los principales puertos europeos y que utilizan el comercio marítimo).

SEGUNDA.- La relación de cooperación bilateral antidrogas en el Perú y Bélgica se caracteriza por ser reducida, dispersa y anticuada. Reducida, en tanto en su momento, se limitó a un programa de rehabilitación para toxicómanos en el marco de la más amplia cooperación para el desarrollo. Dispersa, en tanto existen diversos acuerdos de cooperación celebrados entre las autoridades belgas y sus homólogos peruanos como el MININTER y la SUNAT, pero sin contemplar una política y dirección centralizadas. Anticuada, en tanto el programa de rehabilitación (el cual ya no está operativo) y los acuerdos celebrados individualmente por otras entidades no responden al problema actual del TID. En ese sentido, concluimos que cualquiera iniciativa cuyo objetivo es fortalecer la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica debe superar las características actuales de la actual relación, ya sea a través de la celebración de un acuerdo bilateral o de otro instrumento similar, siempre que busque ser omnicompreensivo, del más alto nivel y adecuado a las características y exigencias del escenario global y bilateral actual del TID.

TERCERA.- Además de los factores que potencian la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica, hemos identificado otros factores que influyen de manera negativa en dicha cooperación, al punto que dificultan el nacimiento de una relación más

sólida en este aspecto. Estos son la falta de voluntad política para impulsar aún más la cooperación bilateral antidrogas (elemento volitivo), la desconfianza hacia las autoridades peruanas dada su vulnerabilidad al accionar del crimen organizado (elemento estructural), lo que influye tanto en la percepción del Perú como un socio necesario en la lucha contra el TID, como en la viabilidad de una mayor cooperación en el ámbito portuario en el corto y mediano plazo.

Recomendaciones

PRIMERA.- Impulsar la cooperación bilateral antidrogas con Bélgica teniendo en consideración la confluencia de los factores que potenciarían el acuerdo entre dicho país y el nuestro en ese ámbito. Dicha acción considerará tanto las posibilidades de que efectivamente se logre una cooperación más profunda y el enfoque o cariz que esta adopte.

SEGUNDA.- Estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo de cooperación bilateral antidrogas que coordine las necesidades y objetivos de las autoridades involucradas en ambos países, siempre de cara a la realidad global y bilateral del TID.

TERCERA.- Adoptar las medidas necesarias para atenuar los efectos de los elementos negativos en la cooperación bilateral antidrogas entre el Perú y Bélgica, ya sea recurriendo al apoyo de organizaciones internacionales o priorizando la toma de decisiones políticas necesarias para profundizar dicha cooperación.

Bibliografía

- Beake, N. (2024, 17 de enero). Antwerp drugs: Record seizures at Europe's 'cocaine capital' port. *British Broadcasting Corporation*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-68004291>
- Belga. (2022, 14 de setiembre). Belgian authorities present new plan of action against drug crime at port of Antwerp. Belga News Agency. <https://www.belganewsagency.eu/belgian-authorities-present-new-plan-of-action-against-drug-crime-at-port-of-antwerp>
- Bermúdez-Tapia, M. y Sierra-Zamora, P. (2021). La incidencia del narcotráfico en las altas esferas del Gobierno peruano. *Novum Jus*, 2.
- British Broadcasting Company – BBC. (2022, 25 de setiembre). Vincent Van Quickenborne: Four arrested in Belgian minister 'kidnap plot'. *British Broadcasting Corporation*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-63027214>
- Brombacher, D. (2010). *El control de la oferta en la lucha antidrogas, ¿a quién sirve?* [Policy paper].
- Brombacher, D. y Westerbarkei, J. (2019). From Alternative Development to Sustainable Development: The Role of Development within the Global Drug Control Regime. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1.
- Cokelaere, H. (2023, 16 de febrero). Belgian government presents plan to fight drug violence that's become 'narco-terrorism'. Politico. <https://www.politico.eu/article/belgium-port-antwerp-government-plan-drug-violence/>
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas - DEVIDA. (2021). Libro Blanco de la Política Nacional contra las Drogas al 2030. Lima, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA. Consultado el 31 de julio de 2024. <https://sistemas.devida.gob.pe/siscod/descargarDocu?idArchivo=39>
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas – DEVIDA (2022). Informe sobre la Situación del Tráfico Ilícito de Drogas 2021-Perú. [Informe]. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3639103/Informe%20de%20An%C3%A1lisis Superficie%202021%20-%20OPD.pdf.pdf?v=1664483760](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3639103/Informe%20de%20An%C3%A1lisis%20Superficie%202021%20-%20OPD.pdf.pdf?v=1664483760)
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas - DEVIDA. (2023). Estudio sobre la dinámica de la cocaína en Perú. [Informe].

- Collins, J. (2021). Evaluating trends and stakeholders in the international drug control regimen complex. *International Journal of Drug Policy*, 90.
- European Union Agency for Law Enforcement Cooperation – EUROPOL. (2024). [Informe].
- Dalby, C. (2020, 27 de febrero). Can Port of Antwerp Truly Stem Cocaine Entering Europe? InSight Crime. <https://insightcrime.org/news/port-antwerp-belgium-cocaine-europe/>
- De Croo, A. (2023, 16 de febrero). Nationale drugscommissaris en meer politie in Antwerpse haven in strijd tegen drugsmafia [Nota de prensa]. <https://www.premier.be/nl/nationale-drugscommissaris-en-meer-politie-antwerpse-haven-strijd-tegen-drugsmafia>
- De Croo, A. (2023, 17 de febrero). Speech delivered at the Conference 'Working Together on a Secure and Trustworthy Port' Antwerp 17 February 2023. Alexander De Croo. <https://www.premier.be/en/speech-delivered-conference-working-together-secure-and-trustworthy-port-antwerp-17-february-2023>
- Decreto Legislativo 635. (1991, 03 de abril). Presidencia de la República. <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/CODIGOPENAL.pdf>
- Embajada del Perú en el Reino de Bélgica y Grand Ducado de Luxemburgo. (s/f). *Relaciones diplomáticas entre la República del Perú y el Reino de Bélgica*. [Informe]. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1484502/Relaciones%20con%20Be%CC%81lgica%20ESP.pdf.pdf>
- European Parliament. (2024). EU cooperation with Latin America: Combating drug trafficking in the Andean region. [Informe]
- European Union Drugs Agency – EUDA. (2022a). The cocaine market: global context. [Informe].
- European Union Drugs Agency – EUDA (2022b). Coca and cocaine production. [Informe].
- European Union Drugs Agency – EUDA (2022c). Europe and the global cocaine trade. [Informe].
- European Union Drugs Agency – EUDA (2023). Port of Antwerp welcomes officials following continued rise in cocaine seizures. [Nota de prensa]

<https://www.euda.europa.eu/news/2023/port-antwerp-welcomes-officials-following-continued-rise-cocaine-seizures> en

European Union Drugs Agency – EUDA (2024). Penalties for drug law offences in Europe at a glance. <https://www.euda.europa.eu/publications/topic-overviews/content/drug-law-penalties-at-a-glance> en

Federal Police. (2023). Investigations. Annual report of the Federal Police. <https://www.police.be/annualreport-federalpolice/en/homepage/investigations>

González, M., Calle, O., Campos, R. y Villagra, M. (2023). El narcotráfico en el VRAEM, una amenaza naturalizada. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa – CAEN*, 2.

Gutiérrez, G. (24 de julio de 2019). “Perú y Bélgica. Nuevas Líneas de Cooperación”. *Bilateral – Revista Diplomática*. <https://bilateralnoticias.com/peru-y-belgica-nuevas-lineas-de-cooperacion/>

Hernández-Sampieri, R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Editorial Mc Graw Hill Education.

Kobelinsky, F. (2024, 14 de enero) Los 5 grupos narcos que borrarán las fronteras, controlan el crimen organizado en América Latina y ponen en riesgo a toda la región. *Infobae*. Consultado el 28 de julio de 2024. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/01/14/los-5-grupos-narcos-que-borrarán-las-fronteras-controlan-el-crimen-organizado-en-america-latina-y-ponen-en-riesgo-a-toda-la-region/>

International Criminal Police Organization – INTERPOL. (2024). Belgium. <https://www.interpol.int/Who-we-are/Member-countries/Europe/BELGIUM>

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2012). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*. [Informe] Consultado el 24 de agosto de 2024. [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/Thematic chapters/Spanish/AR_2012_S_Chapter_I.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/Thematic%20chapters/Spanish/AR_2012_S_Chapter_I.pdf)

Morales, L. y Alarcón, G. (2023). Las paradojas de la cooperación antidrogas México-Estados Unidos: el “Entendimiento Bicentenario”. *Estudios Internacionales*, 205.

Moyano, I. (2023). *La Política Exterior peruana en materia de cooperación para el desarrollo alternativo como estrategia de lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (TID)* [Tesis].

Novak, F. y Namihás, S. (2016). Las relaciones entre el Perú y la Unión Europea. (Lima, Instituto de Estudios Internacionales y Fundación Konrad Adenauer).

Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (2020) Informe Europeo sobre Drogas. Cuestiones Clave. Consultado el 30 de junio de 2024. <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/13238/TD0420439ESN.pdf>

Petrequin, S. (2024, 17 de enero). Belgian customs seized record amount of cocaine as EU faces rise in drug-related violence. Associated Press. <https://apnews.com/article/antwerp-cocaine-record-seizure-cartels-4d71e80bf98a4b2618e44c50cad276a7>

Phillipe of Belgium. (2023, 31 de enero). Discours de Sa Majesté le Roi aux Autorités du pays. La Monarchie Belge. <https://www.monarchie.be/fr/agenda/discours-de-sa-majeste-le-roi-aux-autorites-du-pays-2>

Presidencia del Consejo de Ministros (2020). *Política Nacional contra las Drogas al 2030*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2012814/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Contra%20Drogas%20al%202030.pdf.pdf>

Port of Antwerp Bruges (2024). Anti-drugs policy. <https://www.portofantwerpbruges.com/en/anti-drugs-policy>

Prothero, M. (2024, 21 de febrero). How drug gangs took over Antwerp's port. *The Brussels Times Magazine*. <https://www.brusselstimes.com/931260/how-drug-gangs-took-over-antwerps-port>

Spitznagel, E. (2024, 24 de febrero). How Antwerp became the drug den of Europe. New York Post. <https://nypost.com/2024/02/24/world-news/how-antwerp-became-the-drug-den-of-europe/>

Statista (2024). Número de adictos y consumidores de drogas a nivel mundial de 2003 a 2021. Consultado el 27 de julio de 2024. <https://es.statista.com/estadisticas/635768/adictos-y-consumidores-de-drogas-ilegales-a-nivel-mundial/>

Szucs, A. (2023, 17 de febrero). Belgium introduces new measures to fight drug crimes. Agencia Anadolu. <https://www.aa.com.tr/en/europe/belgium-introduces-new-measures-to-fight-drug-crimes/2822635>

- Tamayo, E. (1996). Lucha anti-drogas: fracaso del enfoque jurídico-represivo. *Servicio Informativo*, 234. Consultado el 29 de julio de 2024. <https://www.alainet.org/es/active/23736>
- The Brussels Times Newsroom. (2023, 10 de enero). Young girl (11) dies in drug-related shooting in Antwerp. The Brussels Times. <https://www.brusselstimes.com/349871/young-girl-11-dies-in-drug-related-shooting-in-antwerp>
- Torres, J. (2017). *Del consenso al disenso. Reconfiguración de la dinámica temática del régimen internacional de control de estupefacientes a raíz de la emergencia de Estados que defienden una posición alternativa (2012-2016)*. [Tesis].
- United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC (2018) Terminología e información sobre drogas. Publicación de las Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/scientific/Terminology_Spanish.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC (2023) Global Report on Cocaine 2023: Executive Summary. United Nations Publications. Consultado el 30 de junio de 2024. https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_Exsum_fin_DP.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC (2024) World Drug Report 2024: Key findings and conclusions. United Nations Publications. Consultado el 30 de junio de 2024. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2024.html>
- Villacorta, J. (2023). La información geoespacial y la intervención del Estado Peruano en zonas ocupadas por el narcotráfico. *Gestión en el Tercer Milenio*, 51.
- Wainwright, T. (2016). *Narconomics. Cómo administrar un cártel de drogas*. (Ciudad de México, Penguin Random House Grupo Editorial).

Anexos

Anexo 1: Matriz de consistencia

Problemas	Objetivos	Dimensiones	Categorías	Subcategorías	Metodología
<p>PG: ¿Cuáles son los factores que potenciarían la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica?</p> <p>PE1: ¿Qué características tiene la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica?</p> <p>PE2: ¿Cuáles son los factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica?</p>	<p>OG: Describir los factores que potenciarían la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica.</p> <p>OE1: Identificar las características actuales de la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica</p> <p>OE2: Describir los factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica.</p>	<p>La lucha antidrogas por parte de los Estados y las organizaciones internacionales</p>	<p>La cooperación bilateral en materia antidrogas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica • Factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque: Cualitativo • Alcance: Explicativo • Diseño: Fenomenológico • Población: 4 funcionarios públicos • Muestra: 4 entrevistados • Técnica: Entrevista • Instrumento: Guía de preguntas semiestructurada para una entrevista a profundidad.

Anexo 2: Matriz de operacionalización de variables

Definición conceptual	Categorías	Subcategorías	Indicadores	Ítems de la entrevista a profundidad
El conjunto de acciones y directrices fijadas por los Estados y las organizaciones internacionales para erradicar o limitar el tráfico ilícito de drogas, así como las organizaciones criminales que las operan.	La cooperación bilateral en materia antidrogas	Cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica	Acciones ejecutadas conjuntamente por Perú y Bélgica con el fin de lograr una lucha antidrogas más efectiva.	<p>4. ¿Existe cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Cuántos acuerdos bilaterales en cooperación antidrogas se han suscrito, de haberlos?</p> <p>5. ¿Cómo describiría la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas?</p> <p>6. ¿Considera que existe una evolución en la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas? ¿Por qué?</p>
		Factores que influyen en la cooperación antidrogas entre Perú y Bélgica	<ul style="list-style-type: none"> • El TID como problema público en Bélgica • El compromiso del Perú en la lucha contra el TID • Fiscalización del TID 	<p>7. ¿Es posible establecer o profundizar una cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Por qué?</p> <p>8. ¿Qué elementos considera que favorecen la posibilidad de establecer cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Qué elementos impedirían este escenario? ¿Por qué?</p> <p>9. ¿Considera que la reunión entre las autoridades peruanas y los alcaldes de Amberes y Rotterdam en febrero del presente año supone un giro en la cooperación antidrogas en nuestro país?</p>

				<p>10. ¿Existe alguna iniciativa de cooperación antidrogas con Bélgica que la embajada del Perú esté impulsando en el presente año?</p> <p>11. ¿Cuáles son las áreas y/o elementos en la cooperación antidrogas en las que Bélgica ha mostrado mayor interés?</p> <p>12. ¿Considera que existe un interés por parte del Gobierno del Perú?</p>
--	--	--	--	--

Anexo 3: Guía de preguntas

- ¿Existe cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Cuántos acuerdos bilaterales en cooperación antidrogas se han suscrito, de haberlos?
- ¿Cómo describiría la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas?
- ¿Considera que existe una evolución en la relación con Bélgica en materia de seguridad y lucha contra el tráfico ilícito de drogas? ¿Por qué?
- ¿Es posible establecer o profundizar una cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Por qué?
- ¿Qué elementos considera que favorecen la posibilidad de establecer cooperación antidrogas con Bélgica? ¿Qué elementos impedirían este escenario? ¿Por qué?
- ¿Considera que la reunión entre las autoridades peruanas y los alcaldes de Amberes y Rotterdam en febrero del presente año supone un cambio de giro en la cooperación antidrogas en nuestro país?
- ¿Existe alguna iniciativa de cooperación antidrogas con Bélgica que la embajada del Perú esté impulsando en el presente año?
- ¿Cuáles son las áreas y/o elementos en la cooperación antidrogas en las que Bélgica ha mostrado mayor interés?

Anexo 4: Formato de consentimiento informado para entrevistas

PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS

Estimado participante le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por **José Francisco Galantini Chiroque**, alumno del **segundo** año de la Academia Diplomática del Perú, asesorada metodológicamente por la docente **Jadira Jara Nunayalle** y de manera temática por el Mag. Marco Velarde Rodríguez.

La investigación, titulada “**Perspectivas sobre la cooperación entre Perú y Bélgica en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas**”, tiene por objetivo analizar **la viabilidad del establecimiento de lazos de cooperación entre la República del Perú y el Reino de Bélgica en materia de lucha antidrogas**.

Se le ha contactado a usted en calidad de **entrevistado**. Si accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre **30 y 60 minutos**. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación.

Su participación en la investigación es **completamente voluntaria**, por lo que puede interrumpir la entrevista en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Si tuviera alguna consulta sobre la investigación puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente. Asimismo, lo que desee que no se incluya en la tesis será excluido.

Al concluir la investigación, en el correo electrónico o medio de contacto que le solicitaremos, le enviaremos un borrador que le permita conocer los resultados del estudio realizado.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: **jgalantinich@adp.edu.pe** o al número **+51 976 924 319**.

Yo, _____, doy mi consentimiento para participar en la investigación y autorizo que mi información se utilice en este.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera (*marcar una de las siguientes opciones*):

<input type="checkbox"/>	DECLARADA , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi identidad (nombre y apellidos, cargo o posición, etc.).
<input type="checkbox"/>	CONFIDENCIAL , es decir, que en la tesis no se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y el/a tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.

Nombre completo del/de la participante

Firma

Fecha

Nombre del investigador responsable

Firma

Fecha