

**ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ**  
**“JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR”**



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

***“IMPLICANCIAS DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN COLOMBIA PARA  
LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÚ EN MATERIA DE TRÁFICO  
ILÍCITO DE DROGAS”***

**PRESENTADA POR:**  
**GALLEGOS ROBLES, CARMEN TERESA**

**ASESORES:**  
**Asesor temático:** Ministra Consejera Catherine Lovón Balta  
**Asesor metodológico:** Doctora Milagros A. Revilla Izquierdo

**Lima, noviembre de 2017**

*A mi familia.*

*La no violencia ha de ser la única bandera de combate entre los ejércitos humanos. Ella prevalecerá.*

Mahatma Gandhi

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I: EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA .....	6
1.1. Antecedentes .....	6
1.2. Lineamientos de la actual política exterior.....	10
1.2.1. Marco jurídico.....	10
1.2.2. Marco institucional.....	12
1.2.3. Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas.....	14
1.2.4. Posición del Perú.....	16
1.3. Situación del Perú.....	18
1.4. Elementos externos que inciden en la formulación de la política exterior peruana .....	21
1.4.1. Contexto mundial.....	21
1.4.2. Contexto regional.....	22
CAPÍTULO II: DESARROLLO DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ EN COLOMBIA .....	25
2.1. Política exterior colombiana en materia de tráfico ilícito de drogas .....	25
2.1.1. Marco Jurídico .....	28
2.1.2. Marco Institucional .....	31
2.1.3. Tráfico de Drogas en Colombia .....	32
2.2. Plan Colombia .....	34
2.2.1. Antecedentes .....	34
2.2.2. Plan Colombia.....	39

2.2.3.	Evaluación del Plan Colombia .....	42
2.2.4.	Paz Colombia .....	47
2.3.	Acuerdo Final de Paz en Colombia .....	50
2.3.1.	Disposiciones del Acuerdo Final de Paz en Colombia .....	50
2.3.2.	Innovaciones del Acuerdo Final de Paz en Colombia .....	52
CAPÍTULO III: IMPLICANCIAS DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA .....		55
3.1.	Efectos en Colombia .....	55
	Desmovilización y disidentes.....	56
	Crimen organizado .....	59
	Producción de hoja de coca.....	61
3.2.	Efectos a nivel regional .....	62
3.3.	Efectos para el Perú .....	65
3.4.	Política exterior peruana.....	70
3.4.1.	Mecanismos bilaterales de cooperación.....	71
CONCLUSIONES .....		77
RECOMENDACIONES .....		79
BIBLIOGRAFÍA .....		80

## RESUMEN

El problema de las drogas es un fenómeno transnacional. El Perú y Colombia ocupan los primeros lugares a nivel mundial en cultivo de hoja de coca y producción de cocaína. Si bien Colombia ha venido desarrollando una fuerte política antidrogas, en los últimos años este país ha variado su posición frente a esta problemática. Una muestra de ello es la suscripción del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC), el cual constituye un hito histórico y pone fin a un conflicto armado de más de 50 años.

Las FARC tienen una estrecha relación con el tráfico ilícito de drogas, pues tienen un amplio control del negocio y se trata de su principal fuente de financiamiento. Esta nueva etapa trae consigo consecuencias a nivel interno y regional, en particular sobre los vacíos que deje las FARC en la cadena de producción de drogas ilícitas, la desmovilización de combatientes, los disidentes y el surgimiento o reorganización de grupos criminales. Debido a la proximidad geográfica y a las características físicas de la zona de frontera entre el Perú y Colombia, el Perú debe tomar en consideración los cambios en el contexto regional para la formulación de su política exterior.

En los últimos años se ha podido constatar que el endurecimiento de la política antinarcoóticos en un país determinado de la región disminuye la producción dentro del mismo, sin embargo, condiciona el incremento de la producción en otros. Los eslabones de la cadena productiva migran a países con políticas menos rígidas y donde los costos sean menores. Por esta razón, es necesaria una visión regional y coordinada de la política antidroga a fin de atacar el problema de una manera efectiva y definitiva.

**Palabras clave:** Tráfico ilícito de drogas, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, Perú, Colombia, política antidrogas, efecto globo.

## ABSTRACT

The drug problem is a transnational phenomenon. Peru and Colombia occupy the first places in the world in cultivation of coca leaf and cocaine production. Although Colombia has been developing a strong anti-drug policy, in recent years this country has changed its position on this issue. An example of this is the signing of the Final Peace Agreement between the Colombian Government and the Revolutionary Armed Forces (FARC in Spanish), which constitutes a historical milestone and ends an armed conflict of more than 50 years.

The FARC has a close relationship with illicit drug trafficking, since they have a broad control of the business and it is their main source of financing. This new stage has consequences at domestic and regional levels, particularly regarding the gaps left by the FARC in the chain of production of illicit drugs, the demobilization of combatants, dissidents and the emergence or reorganization of criminal groups. Due to the geographical proximity and the physical characteristics of the border zone between Peru and Colombia, Peru should take into account changes in the regional context for the formulation of its foreign policy.

In recent years, it has been observed that the hardening of anti-narcotics policy in a specific country of the region decreases production within it, however, conditions the increase in production in others. Links of the production chain migrate to countries with less rigid policies and where costs are lower. For this reason, a regional and coordinated vision of anti-drug policy is needed in order to tackle the problem effectively and definitively.

**Keywords:** Illicit drug trafficking, Revolutionary Armed Forces of Colombia, FARC, Peru, Colombia, anti-drug policy, balloon effect.

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad los hechos que ocurren en un Estado trascienden sus fronteras y pueden tener efectos al interior de otro, como consecuencia, es inevitable que elementos externos incidan en la formulación de políticas dentro de un Estado. El tráfico ilícito de drogas es un fenómeno transnacional cuyas redes de producción y comercialización abarcan más de un país. Este comprende el cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas<sup>1</sup>.

El Perú y Colombia ocupan los primeros lugares en la producción mundial de hoja de coca y cocaína, ambos países forman parte de una red de tráfico ilícito de drogas, por esta razón no se puede analizar la situación de los dos países de manera aislada. La proximidad geográfica determina la necesidad de coordinar esfuerzos y que cada país desarrolle una lucha frontal contra este fenómeno delictivo<sup>2</sup>, caso contrario, los eslabones de la cadena de producción migrarán debido al *efecto globo*.

En el caso colombiano, las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo (FARC-EP) son la organización que concentra el 60% de participación y control sobre todas las fases de la cadena del tráfico ilícito de drogas<sup>3</sup>, debido a la ubicación de 73 estructuras —ubicadas en 18 departamentos y 98 municipios— en áreas de cultivo, producción y actividades de tráfico internacional de estupefacientes<sup>4</sup>. La

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una Estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas 2009.

<sup>2</sup> Novak, Fabián y Namihás, Sandra, 2011. *Perú-Colombia: La Construcción de una Asociación Estratégica y Desarrollo Fronterizo*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Internacionales. Pág. 60.

<sup>3</sup> Angelo, Paul, 2016. “A FARCical Deal in Colombia?” *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/colombia/2016-08-07/farcical-deal-colombia>. Pág. 2.

<sup>4</sup> Matiz Cortés, Stefanie. “Las FARC se consolidan como el mayor cartel de narcotráfico del país”, *El Espectador*, 5 de mayo de 2016, <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/farc-se-consolidan-el-mayor-cartel-de-narcotrafico-del-articulo-630659>, 30 de agosto de 2017.



vinculación entre el tráfico ilícito de drogas y las FARC es importante, pues constituye su principal fuente de financiamiento.

En este contexto, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo, el 24 de noviembre de 2016, inicia un nuevo período en la historia del conflicto armado en Colombia y en la búsqueda de una solución para el problema de las drogas ilícitas vinculado a este. El acuerdo contiene seis puntos fundamentales: reforma rural integral; participación política, apertura democrática para construir la paz; cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas; solución al problema de las drogas ilícitas; víctimas; y mecanismos de implementación, verificación y refrendación<sup>5</sup>.

Las conversaciones que condujeron a la suscripción de este acuerdo se iniciaron en 2012 en La Habana. Desde los últimos intentos por llegar a una solución conducidos por la administración Pastrana de 1998 a 2002, los cuales no obtuvieron los resultados deseados, no se habían realizado nuevas negociaciones<sup>6</sup>. Durante este nuevo proceso se lograron significativos avances, en especial sobre el acceso de campesinos a las tierras. El 23 de junio del 2016 se firmó el acuerdo bilateral de cese al fuego con la presencia del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, y los presidentes de Cuba, Raúl Castro (país anfitrión); de Venezuela, Nicolás Maduro; de Chile, Michelle Bachelet (países acompañantes del proceso de paz); de México, Enrique Peña Nieto; de El Salvador, Salvador Sánchez Cerén; y de República Dominicana, Danilo Medina (presidente pro t mpore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC))<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016. 24 de noviembre de 2016.

<sup>6</sup> Balling, Christine, 2013. "Peace Signs in Colombia", *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/colombia/2013-08-04/peace-signs-colombia>. Pág. 1.

<sup>7</sup> "El gobierno de Colombia y las FARC firman en Cuba histórico acuerdo de cese el fuego bilateral y definitivo", *BBC Mundo*, 23 de junio de 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36611165>, 28/10/17.

En octubre del mismo año se realizó un plebiscito por el cual los colombianos decidieron si aprobaban o no el acuerdo de fin del conflicto. Este mecanismo respondía a una promesa que hizo el presidente Santos al comienzo del proceso: "tendrían la última palabra" sobre lo negociado<sup>8</sup>; por un estrecho margen ganó el 'No' con 50,21% de los votantes, menos de 60 000 votos separaron al "No" del "Sí"<sup>9</sup>. Los esfuerzos de más de cuatro años parecían perdidos. Pese al rechazo del pueblo colombiano, el 7 de octubre el presidente Juan Manuel Santos fue reconocido con el Premio Nobel de la Paz<sup>10</sup>. Este hecho resaltó la popularidad del proceso oficial de paz a nivel internacional, en contraste con la poca popularidad que tenía en el interior del país.

En este contexto, se buscó una solución a la incertidumbre generada por el rechazo del acuerdo en el plebiscito; Santos optó por la vía de la negociación con las fuerzas políticas opositoras<sup>11</sup>. Luego de este proceso de consulta el presidente Santos se reunió con su equipo negociador en La Habana, tras la incorporación de alrededor de 190 modificaciones y diversas ruedas de negociación, el acuerdo modificado fue entregado al Congreso colombiano y aprobado el 30 de noviembre de 2016<sup>12</sup>. No se realizó otro plebiscito pues se trataba de una vía política más que jurídica para darle legitimidad al acuerdo con las FARC<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> "Santos: plebiscito para refrendar los acuerdos de paz será el 2 de octubre", *DW*, 25 de agosto de 2016, <http://p.dw.com/p/1JpCX>, 28/10/17.

<sup>9</sup> Miranda, Boris, "Las razones por las que el "No" se impuso en el plebiscito en Colombia", *BBC Mundo*, 3 de octubre de 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37537629>, 28/10/17.

<sup>10</sup> "El presidente de Colombia Juan Manuel Santos gana el premio Nobel de la Paz 2016", *BBC Mundo*, 7 de octubre de 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37584044>, 20/09/2017.

<sup>11</sup> "Colombia dijo no: 4 puntos para entender qué pasa ahora con el proceso de paz y las FARC", *BBC Mundo*, 3 de octubre de 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37537520>, 28/10/17.

<sup>12</sup> Cárdenas, José R., 2016. "Securing the Peace in Colombia", *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2016-12-16/securing-peace-colombia>. Pág. 1.

<sup>13</sup> "Colombia dijo no: 4 puntos para entender qué pasa ahora con el proceso de paz y las FARC", *BBC Mundo*, 3 de octubre de 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37537520>, 28/10/17.

La presente investigación se centrará en el capítulo referido al problema de las drogas ilícitas dentro del acuerdo final, el cual se articula alrededor de tres ejes. El primero está constituido por los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, los cuales serán implementados mediante la creación de planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos. El segundo está referido a los programas de prevención del consumo y salud pública. El tercer eje trata sobre la solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

En este sentido, es pertinente estudiar qué efectos puede tener la implementación de las disposiciones contenidas en el Acuerdo Final de Paz respecto al problema de las drogas ilícitas como factor externo en la formulación de la estrategia nacional peruana contra las drogas. Dada la interdependencia que existe entre Colombia y nuestro país, esta materia adquiere especial relevancia, puesto que el tráfico ilícito de drogas y la violencia asociada a él se han convertido en una de las principales amenazas a la seguridad y desarrollo de ambos países<sup>14</sup>.

Uno de los principales puntos a tomar en consideración es el vacío de seguridad que se generaría ante la ausencia del grupo que controla más de la mitad de las rutas de tráfico de drogas. Esto podría ocasionar un incremento en la violencia a causa de la competencia entre los grupos traficantes remanentes por las rutas dejadas por las FARC<sup>15</sup>. Por otro lado, los combatientes desmovilizados y los disidentes crean una situación de incertidumbre, pues algunas facciones de la guerrilla han expresado su rechazo al proceso de paz y cese del fuego y existe el riesgo de que los disidentes se unan a otras bandas criminales o comiencen a operar por sí mismos en el negocio de las drogas ilícitas.

---

<sup>14</sup> Novak y Namihas, 2011. *Op. Cit.* Pág.60.

<sup>15</sup> Angelo, 2016. *Op. Cit.* Pag. 2.

En el primer capítulo se desarrollará la política exterior del Perú en torno al problema de las drogas. Se prestará especial atención a las acciones realizadas por nuestro país a partir de la década de 1980 hasta la actualidad, a fin de comprender la evolución de los lineamientos actuales de la estrategia nacional contra las drogas. De igual manera, se hará mención al marco jurídico y a las instituciones peruanas partícipes de la lucha contra las drogas. Este recuento facilitará el análisis de la nueva manera en la cual este problema es abordado en el presente y los elementos externos que inciden en ella.

En el segundo capítulo se abordará la política exterior colombiana en torno a la materia de estudio de esta investigación. Primero, se analizará el marco jurídico e institucional vigente. Luego se tomarán en consideración los planteamientos contenidos en el Plan Colombia y Paz Colombia, así como sus resultados. Posteriormente se verán las disposiciones comprendidas en el acuerdo final entre el Gobierno colombiano y las FARC, haciendo especial énfasis en las innovaciones introducidas y en los efectos que se espera que tenga, tanto positivos como negativos.

En el tercer capítulo, se hará un breve análisis de las posibles consecuencias en el Perú de la solución al problema de las drogas propuesta en el acuerdo, dados los factores de interdependencia existentes entre ambos Estados. Una vez señalados los posibles efectos, se hará un esbozo de los posibles escenarios que podría afrontar el Perú a la luz de la nueva coyuntura internacional.

Finalmente, para la realización de esta investigación ha sido de especial importancia la colaboración del Ministro José Bustinza, la Tercera Secretaria Adela Cano y el equipo de la Dirección de Control de Drogas del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo ha sido invaluable el apoyo de la Ministra Consejera Catherine Lovón, sin cuyo respaldo no hubiera sido posible realizar esta investigación.

# **CAPÍTULO I: EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA**

El presente capítulo tiene como objetivo estudiar la política exterior peruana en torno al tráfico ilícito de drogas. En un primer momento se hará un recorrido histórico por los momentos más relevantes de esta política. Luego, se abordarán los lineamientos vigentes en la actualidad respecto a este problema. Posteriormente, se realizará un breve balance sobre la situación del Perú a la luz de organizaciones internacionales; el Departamento de Estado de los Estados Unidos; e instituciones nacionales. Finalmente, se tratarán los elementos externos que afectan la estrategia peruana en cuanto a la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas.

## **1.1. Antecedentes**

Una de las mayores amenazas a la seguridad de nuestro país es el tráfico ilícito de drogas<sup>16</sup>, el cual comprende la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 o en el Convenio de 1971; así como el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961<sup>17</sup>.

El mercado de la hoja de coca en el Perú tiene un componente legal (10 780 toneladas por año) y otro ilegal (87 304 toneladas por año en el 2015); es decir, de la producción total de hoja de coca cerca del 90% forma parte del comercio ilegal, tan solo el 10% es parte del mercado legal. A pesar de la extensa presencia de

---

<sup>16</sup> Novak y Namihas, 2011. *Op. Cit.* Pág. 60.

<sup>17</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, Artículo 3.

cultivos de hoja de coca en el país, recién a partir de la década de 1980 el Perú consideró la lucha contra el tráfico ilícito de drogas como una prioridad en su política exterior<sup>18</sup>, momento en que el tema adquirió mayor importancia en Estados Unidos. En 1982, el presidente Ronald Reagan inició la llamada “*guerra contra las drogas*”, como respuesta a la expansión del consumo de cocaína en ese país. Posteriormente, la administración del presidente George Bush intensificó los esfuerzos de la lucha contra las drogas, y continuó del mismo modo durante la administración del presidente Bill Clinton<sup>19</sup>.

Los gobiernos peruano y estadounidense compartían la visión general de reducir la producción de cocaína, sin embargo, los medios favorecidos por cada país eran distintos. Los Estados Unidos favorecían la interdicción y erradicación de la planta de la coca; por su parte, el Perú buscaba la sustitución de cultivos y el desarrollo de programas alternativos. La política peruana respondía al elevado número de campesinos dedicados al cultivo de hoja de coca.

El Perú buscaba mayor apoyo económico por parte de Estados Unidos, pues lo hacía responsable de gran parte del problema. La posición peruana partía de la premisa que sin la demanda de los Estados Unidos, la principal a nivel mundial, los productores latinoamericanos no habrían encontrado un mercado para su oferta. Durante los gobiernos de los presidentes Fernando Belaúnde, Alan García y los primeros años del gobierno de Alberto Fujimori se continuó con esta línea de pensamiento. Será recién a partir de 1995 que los presidentes Fujimori y Clinton logran una coincidencia en la manera de afrontar el problema<sup>20</sup>.

En este contexto, durante el gobierno del presidente Belaúnde se estableció el Proyecto Especial de Control y Reducción de la Hoja de Coca en el Alto Huallaga

---

<sup>18</sup> McClintock, Cynthia, 2000. “The United States and Perú in the 1990s: Cooperation with a Critical Caveat on Democratic Standards”, Dept. of Political Science, The George Washington University. Pág. 39.

<sup>19</sup> *Ibid.* Pág. 39.

<sup>20</sup> *Idem.*

(CORAH), alineado con la política norteamericana de Reagan. Tras la muerte de la estrella del baloncesto Len Bias por sobredosis de cocaína, se despertó una fuerte preocupación en Estados Unidos. Se elevó a nivel de problema de seguridad nacional el fenómeno de las drogas ilícitas y se intensificó el esfuerzo antinarcóticos. Se introdujo el concepto de “*certificación*”, es decir, si un país deseaba obtener cooperación de los Estados Unidos debía tener la certificación de estar contribuyendo a la lucha contra las drogas<sup>21</sup>.

Desde un inicio el gobierno de Alan García se mostró a favor de cooperar con Estados Unidos, en este sentido, favoreció la cooperación regional contra el procesamiento de drogas ilegales y estableció una policía antidrogas. El año 1988 fue el más exitoso en la lucha contra las drogas del gobierno de García, pues se destruyeron 75 laboratorios de cocaína y se intervinieron 500 toneladas métricas de coca. Sin embargo, estos esfuerzos fueron insuficientes para detener la expansión de los terrenos cultivados con coca<sup>22</sup>.

El fracaso de la política de Reagan, basada en la erradicación de la hoja de coca y destrucción de laboratorios, impulsó al presidente Bush a considerar la necesidad de la intervención militar. La administración Bush propuso un fondo de ayuda militar de US\$35 millones, el cual fue rechazado por el presidente García en abril de 1990 y luego aceptado por el presidente Fujimori en setiembre del mismo año<sup>23</sup>. Sin embargo, a raíz del autogolpe del 5 de abril de 1992 la ayuda militar de Estados Unidos contra narcóticos fue suspendida. La posibilidad de cooperación en torno al tráfico ilícito de drogas se volvió aún más remota luego de que aviones peruanos derribaran un avión estadounidense, sin llegar a esclarecerse las verdaderas causas; este hecho marcó un antes y un después en la relación entre el Perú y Estados Unidos en relación a la lucha antinarcóticos.

---

<sup>21</sup> *Ibid.* Pág. 40

<sup>22</sup> *Ibid.* Pág. 41

<sup>23</sup> *Idem.*

Durante el gobierno del presidente Clinton hubo un cambio de dirección en los Estados Unidos y se restó importancia al tema de las drogas. Por otro lado, en el Perú en 1995 se puso en marcha el plan de interdicción aérea y en ese mismo año se detuvieron aproximadamente 21 aviones que intentaban movilizar droga del Perú a Colombia. La interdicción se consideró un éxito puesto que en tanto el riesgo y el costo de los vuelos al Perú se elevaron, la demanda de traficantes colombianos disminuyó.

Como resultado de las políticas antinarcóticos el país ha sufrido una reconfiguración de los valles productores de coca. El Valle del Alto Huallaga, el productor más grande durante mucho tiempo, experimentó una reducción significativa en el cultivo debido a las extensivas medidas de erradicación, dejando de ser el primer productor peruano. Por el contrario, el valle de los ríos Apurímac y Ene, conocido como el valle del VRAE, pasó a ser la principal región de cultivo de hoja de coca, concentrando alrededor del 40% de la producción de coca peruana<sup>24</sup>.

En la actualidad, los programas contra narcóticos de Estados Unidos en el Perú se centran en tres áreas: erradicación, interdicción y desarrollo alternativo<sup>25</sup>; y sigue siendo el principal cooperante internacional<sup>26</sup>. La erradicación de la hoja de coca no ha dejado de ser un tema controversial por el valor cultural e histórico que tiene para el Perú<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Taft-Morales, Maureen, 2013. *Peru in Brief: Political and Economic Conditions and Relations with the United States*. Congressional Research Service. Pág. 14

<sup>25</sup> Taft-Morales, Maureen, 2016. *Peru: Politics, Economy, and Elections in Brief*. Congressional Research Service. Pág. 8.

<sup>26</sup> *Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021*, 2017.

<sup>27</sup> Cabieses, Fernando, 1996. "La Hoja de Coca y sus Encrucijadas", *Debate Agrario*, [http://www.cepes.org.pe/debate/debate25/08\\_Articulo.pdf](http://www.cepes.org.pe/debate/debate25/08_Articulo.pdf), n° 25 (1996). Pág. 149-164.



## **1.2.Lineamientos de la actual política exterior**

### **1.2.1. Marco jurídico**

#### ***1.2.1.1.Marco jurídico nacional***

La lucha contra el tráfico ilícito de drogas nace de un mandato constitucional, el artículo 8 de la Constitución Política establece que el Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas y regula el uso de los tóxicos sociales. Complementariamente, el artículo 44 del mismo instrumento legal establece que el Estado peruano tiene el deber de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; y promover el bienestar general fundado en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

La lucha contra el tráfico ilícito de drogas es una política de Estado y se encuentra recogida en el Acuerdo Nacional<sup>28</sup>. Al respecto la política 27, referida a la erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas, hace mención al compromiso de adoptar una política integral contra las drogas que, sobre la base de principios éticos y valores sociales, esté compuesta por elementos educacionales, económicos, comerciales, punitivos, de salud pública y de control<sup>29</sup>. Asimismo, se compromete a generar y apoyar programas eficientes de cultivo alternativo de productos rentables y los que estén destinados al uso benéfico de la hoja de coca, sistemas de interdicción para eliminar el tráfico ilegal de drogas y campañas destinadas a erradicar su consumo. Por otro lado, hace referencia a la atención de la situación y las necesidades de las poblaciones más afectadas por el narcotráfico y la salud de las personas afectadas por su consumo.

---

<sup>28</sup> El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

<sup>29</sup> La política 27 se encuentra dentro del objetivo Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

A fin de lograr este objetivo, el Acuerdo Nacional hace referencia a las siguientes acciones por parte del Estado:

- (a) Promoverá principios éticos y estilos de vida que motiven en la sociedad el rechazo a la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas, así como a las actividades ilícitas conexas, a través de la mejora de los contenidos educativos y de una activa participación de la familia.
- (b) Luchará frontal y legalmente contra el narcotráfico y sus organizaciones.
- (c) Promoverá sistemas de prevención del consumo de drogas y de rehabilitación de los fármaco-dependientes.
- (d) Promoverá el desarrollo alternativo integral, a fin de sustituir la economía basada en el cultivo de la coca para la producción de drogas por una economía lícita, rentable y sostenible, procurando el acceso a los mercados y el desarrollo de infraestructura vial.
- (e) Respetará los compromisos internacionales sobre la materia asumidos por el país y consolidará la aceptación del principio de responsabilidad compartida entre países “productores” y “consumidores”.
- (f) Fomentará el cuidado y la recuperación del medio ambiente afectado por la informalidad de la actividad agrícola dedicada a la producción de insumos para la elaboración ilícita de drogas.
- (g) Combatirá toda relación existente entre el tráfico ilícito de drogas y la corrupción de funcionarios o ex funcionarios del Estado.
- (h) Promoverá el ecoturismo con la utilización de mano de obra de las zonas afectadas.
- (j) Penalizará el consumo de drogas ilegales.

Sobre la competencia para la elaboración de políticas nacionales, la Ley 27783 – Ley de Bases de la Descentralización– establece en su artículo 26 que el diseño de políticas nacionales y sectoriales es competencia exclusiva del Gobierno Nacional. De igual manera, el artículo 4 de la Ley 29158 –Ley Orgánica del Poder Ejecutivo– dispone que el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar políticas nacionales, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado.

El Decreto Legislativo 824 –Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas– modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1241 –Decreto Legislativo que Fortalece la Lucha contra las Drogas– declara de interés nacional la lucha contra el consumo de drogas en todo el territorio y establece que la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) diseña y conduce la política nacional de lucha contra el tráfico ilícito de

drogas y sus delitos conexos; y formula, diseña y propone la Estrategia de Lucha contra las Drogas.

### ***1.2.1.2. Marco jurídico internacional***

Algunos de los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Perú son los siguientes:

- La Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961, ampliada y reforzada por el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961.
- La Convención de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 que amplía el sistema internacional de fiscalización de drogas al incluir nuevos tipos de sustancias.
- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, con dos reservas.
- La Declaración Política de 2009 y su Plan de acción.
- La Declaración Ministerial de 2014.
- El documento final de la UNGASS 2016.

### **1.2.2. Marco institucional**

La lucha contra el tráfico ilícito de drogas involucra a diversos sectores del Estado como DEVIDA, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, entre otros.

DEVIDA es un organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de formular y proponer la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas; diseñar y conducir la política nacional contra el tráfico ilícito de

drogas; y constituirse en la contraparte nacional para todos los fondos de cooperación internacional destinados a la lucha contra las drogas<sup>30</sup>.

La gestión ante la comunidad internacional del apoyo que el Perú requiere para implementar la Estrategia Nacional contra las Drogas es un aspecto relevante para la política exterior del Perú. La Dirección de Compromiso Global es el órgano de línea de DEVIDA, 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.

Esta Dirección busca elevar el nivel de compromiso de la comunidad internacional y de las entidades nacionales, en el marco del Principio de la Responsabilidad Compartida, para reducir la producción, tráfico y el consumo de drogas y los delitos conexos. Actúa en tres ámbitos: cooperación internacional, relaciones internacionales y responsabilidad compartida.

En lo referente a cooperación internacional, la Dirección de Compromiso Global se encarga de planificar y coordinar las negociaciones para la obtención de financiamiento que complemente los esfuerzos nacionales orientados a la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas. En cuanto a relaciones internacionales, coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores la posición peruana en los diferentes eventos internacionales, la agenda temática, la participación de las delegaciones nacionales, así como el protocolo en las reuniones con representantes de organismos internacionales. Respecto a responsabilidad compartida nacional, promueve procesos para la obtención de recursos adicionales provenientes de fuentes nacionales (privadas o públicas), para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Decreto Legislativo 824, Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que Fortalece la Lucha contra las Drogas

<sup>31</sup> Página web de DEVIDA: <http://www.devida.gob.pe/institucion/direccion-de-compromiso-global/>

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Control de Drogas tiene por finalidad promover y defender los intereses y objetivos del Perú en el ámbito multilateral en esta materia<sup>32</sup>. Esta labor se realiza en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y otras instituciones públicas.

### **1.2.3. Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas**

El Perú busca enfrentar el problema de las drogas con un enfoque amplio, integral, equilibrado, sostenible, multidisciplinario y basado en evidencia científica. Con este objetivo DEVIDA desarrolló la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas, la cual contiene las principales acciones para hacer frente a la problemática de las drogas en el Perú.

Los principios en los cuales se fundamenta la estrategia peruana son los siguientes:

- Heterogeneidad, diferenciación y transversalidad.
- Articulación intergubernamental e intersectorial.
- Gestión orientada a resultados.
- Integralidad y sostenibilidad.
- Enfoque de género.
- Enfoque intercultural.
- Responsabilidad común y compartida.

La Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas está basada en cuatro ejes: tres ejes estratégicos referidos al desarrollo alternativo integral y sostenible, a la reducción de la oferta de drogas y a la reducción de la demanda de drogas; y el eje transversal de responsabilidad común y compartida<sup>33</sup>. Para el Perú, la responsabilidad común y compartida es el principio orientador de la cooperación internacional frente al problema de las drogas. Con base en este principio se aspira

---

<sup>32</sup> Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores: <http://www.rree.gob.pe/SitePages/multi.aspx>

<sup>33</sup> Página web de DEVIDA: <http://www.devida.gob.pe/>

a forjar una alianza entre los actores interesados, tales como Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas.

El primer eje Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible busca reducir la dependencia económica del cultivo de coca de la población en las zonas de influencia cocalera. A fin de lograr esto, DEVIDA capacita y da asistencia técnica a productores sobre cultivo de café, cacao y otros productos; apoya a las organizaciones en la certificación de estándares internacionales y en la comercialización de sus productos para mercados especiales y/o convencionales; e impulsa la formalización de la propiedad rural y de comunidades nativas para facilitar el acceso a créditos. Para realizar estas acciones es necesario articular las acciones del Ministerio del Interior para mejorar la seguridad, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social para facilitar el acceso a programas sociales, el Ministerio de Salud para mejorar los servicios de salud y el Ministerio de Educación para mejorar los servicios de educación.

La reducción de la oferta de drogas ilícitas es el segundo eje. Tiene como objetivo reducir los cultivos de coca con fines ilícitos y eliminar las plantaciones de amapola y marihuana; fortalecer la interdicción del tráfico ilícito de drogas, priorizando el control en las principales rutas aéreas, terrestres, acuáticas, puertos, aeropuertos y pasos de frontera, mediante el uso de tecnologías y grupos de trabajo multisectoriales; y fortalecer el sistema de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. En este caso DEVIDA trabaja en coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministerio Público y SUNAT.

Por otro lado, el tercer eje está referido a la reducción de la demanda, mediante la prevención y tratamiento. En este contexto DEVIDA promueve el diseño, implementación y ampliación de cobertura, evaluación e institucionalización de programas de prevención; amplía la cobertura de servicios de tratamiento, rehabilitación y reinserción social; y fortalece las intervenciones para la prevención

de accidentes de tránsito asociados al consumo de drogas. La articulación institucional comprende al Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura, los Gobiernos Regionales y Municipales, Essalud, INPE, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio Pública y Poder Judicial.

Finalmente, el cuarto eje es transversal y se refiere a la responsabilidad común y compartida, el cual tiene como finalidad afianzar la colaboración de la comunidad nacional e internacional frente al problema mundial de las drogas. La transversalidad de la acción del Estado se refleja en el marco de la proyección de los intereses nacionales ante el problema de las drogas a través de la política exterior que despliega el Ministerio de Relaciones Exteriores y las demás instituciones responsables competentes<sup>34</sup>.

En este sentido, DEVIDA promueve, elabora, examina y refuerza programas eficaces, amplios e integrados de reducción de la demanda y la oferta de drogas, a través de mecanismos de cooperación y colaboración interinstitucional; y fomenta la elaboración, sistematización y difusión de investigaciones, estudios y estadísticas, para visibilizar el problema de las drogas y definir políticas basadas en evidencias.

#### **1.2.4. Posición del Perú**

El Perú busca una solución equilibrada, que tome en cuenta tanto la reducción de la demanda como el control de la oferta, con un enfoque amplio, integral, sostenible, multidisciplinario y basado en evidencia científica. La política interna antinarcóticos tiene como objetivos aumentar sensiblemente los costos de producir cocaína en el Perú, con la finalidad de desalentar las actividades vinculadas al tráfico ilícito de drogas en el país; y generar en la población la esperanza de un

---

<sup>34</sup> *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas.*

mayor bienestar futuro, mediante una cultura democrática, la legalidad y el Estado de Derecho<sup>35</sup>.

El bienestar, la seguridad y la salud de las personas deben ser el eje de las estrategias y políticas del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes. Se deben respetar los derechos humanos y libertades fundamentales en su aplicación, así como incorporar las perspectivas de género y etaria –se busca que las medidas benefician a todos los grupos por igual y se acorte la desigualdad–. Tomando en consideración que el bienestar se encuentra en el centro de las estrategias y la adicción a las drogas es considerada un problema de salud, se debe adoptar un enfoque de salud, traducido en la prevención, intervención temprana, tratamiento, rehabilitación y reinserción.

La tercera Convención sobre drogas de 1988 aceptó el uso tradicional de la coca, – en respuesta a esfuerzos bolivianos– siempre bajo la condición de que se diera en lugares donde hubiera evidencia histórica de su uso. Sin embargo, no se definió qué es un "uso tradicional" ni qué evidencia histórica era aceptable<sup>36</sup>.

En el marco de las Naciones Unidas, en la Comisión de Estupefacientes (CND)<sup>37</sup>, hay países que se agrupan para actuar de manera coordinada. Sin embargo, al interior del Grupo de Países de América Latina y el Caribe (GRULAC) se registraron tesis antagónicas<sup>38</sup>. Por una parte, Colombia, México, Guatemala, y Uruguay buscaban posiciones flexibles; por otro lado, el grupo liderado por el Perú

---

<sup>35</sup> *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas*.

<sup>36</sup> Thoumi, Francisco, “¡Bienvenidos al pasado!: La actual política mundial contra la droga se mantendrá por otros diez años”, *Razón Pública*, 6 de abril de 2009, <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/389-ibienvenidos-al-pasado-la-actual-polca-mundial-contra-la-droga-se-mantendror-otros-diez-a.html>, 29/10/17.

<sup>37</sup> La CND se reúne en Viena cada mes de marzo. Está integrada por 53 países elegidos entre los miembros de la ONU. Los países altamente afectados por las drogas siempre procuran estar en ella.

<sup>38</sup> Thoumi, Francisco, “UNGASS 2016: una percepción (un poco) diferente sobre las drogas”, *Razón Pública*, 1 de mayo de 2016, <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9415-ungass-2016-una-percepci%C3%B3n-un-poco-diferente-sobre-las-drogas.html>, 29/10/17.



y apoyado por Rusia y los países de tendencia socialista en la región (Venezuela, Honduras, Cuba) aboga por mantener la política de mano firme.

### **1.3.Situación del Perú**

Las cifras sobre las áreas cultivadas varían ampliamente. Si bien algunas estimaciones señalan que el área se ha reducido en las últimas décadas, de acuerdo con algunos estudios de Naciones Unidas hubo un incremento de las hectáreas cultivadas con coca en los períodos 2005-2008<sup>39</sup>, 2010-2011<sup>40</sup>. Para propósitos del presente trabajo se utilizarán las cifras contenidas en la estrategia nacional.

El tráfico ilícito de drogas es un problema estructural presente por más de 40 años en el país. Actualmente, se cultivan entre 40 000 y 53 000 hectáreas de coca ilícita, se producen entre 300 y 400 toneladas de cocaína, se ha acumulado un stock de capital ilícito de más de 20 000 millones de dólares y se ha integrado a otras economías ilícitas. Es un fenómeno muy dinámico y se va adaptando rápidamente a las condiciones del entorno global y nacional<sup>41</sup>.

La estrategia actual del Perú se encuentra bajo escrutinio internacional. Por ello es preciso analizar cómo es percibido el país a nivel internacional, considerando lo que señalan documentos de actores relevantes como la UNODC, la OEA y el Departamento de Estado de los Estados Unidos.

El Informe Anual sobre las Drogas 2017 de la UNODC señala que el Perú ha logrado disminuir el área cultivada con hoja de coca desde el 2010, siendo de 40 300 hectáreas en 2015. Se ha producido un significativo aumento del área erradicada, incrementándose de 12 000 hectáreas en 2010 a 35 900 hectáreas en 2015. El documento aclara que de acuerdo a declaraciones del Gobierno este logro ha sido

---

<sup>39</sup> Taft-Morales, Maureen, 2009. *Peru: Current Conditions and U.S. Relations*. Congressional Research Service. Pág. 8

<sup>40</sup> Taft-Morales, 2013. *Op. Cit.* Pág. 14

<sup>41</sup> *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas*.

posible gracias a la mejora en las actividades de desarrollo alternativo y al aumento de los esfuerzos de erradicación<sup>42</sup>.

Por otro lado, el Informe de Monitoreo de Cultivo de la Hoja de Coca hace un balance de las acciones implementadas a la luz de la Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas 2012-2016 y resalta la reducción del espacio cultivado, resultado de un plan de reducción del espacio cocalero y del desarrollo alternativo integral y sostenible. El Proyecto CORAH reporta que entre los años 2011 y 2015, se intervino, en el marco del plan de reducción del espacio cocalero ilegal, las zonas de producción del Alto Huallaga Norte (Pólvora, Pizana, Tocache, Uchiza), Alto Huallaga Sur (Aucayacu, Bolsón Cuchara, Monzón, Tingo María, Supte), Bajo Amazonas (Caballococha, Cushillococha, Bellavista), Aguaytía, San Alejandro, Orellana, Pichis-Palcazú-Pachitea y San Gabán<sup>43</sup>.

El impacto de las acciones desarrolladas por el proyecto CORAH durante el período 2011-2015, ha logrado erradicar un total de 115 546 hectáreas, puede medirse considerando tres aspectos:

Primero, la reducción significativa de la superficie empleada para cultivos de coca. De un universo de 62 500 hectáreas existentes en el 2011, se ha logrado una reducción efectiva y consolidada de 22 200 hectáreas, lo que representa una disminución de 35.5%. Esto significa que se ha evitado una mayor producción de hoja de coca y clorhidrato de cocaína. Segundo, se ha impedido que se incremente la extensión cocalera y producción de hoja de coca de reciente o media implementación en áreas previamente sometidas a la erradicación; evitando que éstas alcancen la fase productiva. Y tercero, se ha logrado la consolidación de los avances alcanzados en el período 2011-2015. Esta situación ha permitido reforzar el programa de erradicación y el desarrollo alternativo de corto y mediano plazo.

---

<sup>42</sup> Informe Anual sobre las Drogas 2017 de la UNODC.

<sup>43</sup> Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015.

Respecto a ello, el Estado peruano, con el apoyo de la cooperación internacional, ha fomentado y promovido la implementación de alternativas lícitas en los productores cocaleros. Con base en las lecciones aprendidas, este programa ha evolucionado y hoy se constituye en complemento de las acciones de erradicación, garantizando la sostenibilidad de la reducción de áreas de coca evitando la resiembra. Es necesario señalar que la resiembra es la respuesta inmediata de la población afectada por la erradicación. Esta actitud genera costos importantes al Estado en mantener los niveles de reducción en las zonas ya intervenidas, lo que restringe o limita la capacidad operativa y financiera del Proyecto CORAH, para intervenir otras zonas cocaleras que mantienen una permanente producción<sup>44</sup>.

A nivel internacional, durante el 58 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA), Paulina Duarte, directora del Departamento de Seguridad Pública y secretaria interina de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA), destacó que la política integral del Perú en materia antidrogas es un ejemplo para el mundo, al abarcar el control y erradicación de hoja de coca, el desarrollo alternativo, así como la prevención, asistencia y rehabilitación de los drogodependientes<sup>45</sup>.

Por otra parte, el Departamento de Estado de los Estados Unidos ha identificado al Perú como uno de los mayores productores y países de tránsito de drogas ilícitas, precursor de químicos esenciales en la producción de drogas ilícitas y país para lavar dinero en el Reporte Internacional sobre la Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos del año 2017. De acuerdo con este reporte el Perú se ubica tras Bolivia y Colombia en el potencial de producción y exportación de cocaína<sup>46</sup>. En este documento se considera que tanto las administraciones de Humala y

---

<sup>44</sup> *Ibid.* Pág. 18-20.

<sup>45</sup> “OEA destaca que política integral del Perú en lucha antidrogas es ejemplo para el mundo”, 12 de noviembre de 2015, <http://www.devida.gob.pe/2015/11/oea-destaca-que-politica-integral-del-peru-en-lucha-antidrogas-es-ejemplo-para-el-mundo//24/09/17>.

<sup>46</sup> Departamento de Estado, 2017. *Reporte Internacional sobre la Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos*, <https://www.state.gov/documents/organization/268025.pdf>, 24/09/17.

Kuczynski han demostrado voluntad política para luchar contra la producción y tráfico de drogas, que incluye programas de erradicación e interdicción.

El Perú ha desarrollado una estrategia muy activa, interviene en foros y contribuye al debate basado en su experiencia. Entre los años 1989 y 2016 se han suscrito 65 acuerdos internacionales, entre ellos encontramos 32 convenios bilaterales con países de América, Europa y Asia; 19 convenios multilaterales con UNODC, Unión europea, CICAD UNASUR; y 14 acuerdos de cooperación interinstitucional<sup>47</sup>, especialmente con instituciones análogas a DEVIDA en América, Europa y Asia.

#### **1.4.Elementos externos que inciden en la formulación de la política exterior peruana**

La formulación de la política exterior peruana en materia de tráfico ilícito de drogas se ve influenciada por diversos factores externos que condicionan la situación interna. Entre estos factores se puede encontrar a los cambios en el mercado internacional de las drogas, en especial el de cocaína; la relación con actores relevantes en materia de cooperación, como es el caso de Estados Unidos; y la situación interna de países vecinos que afrontan problemas similares o que forman parte de las rutas del tráfico ilícito de drogas.

##### **1.4.1. Contexto mundial**

El problema de las drogas ilícitas es una amenaza de alcance global que trasciende fronteras. Esta actividad económica se encuentra controlada por grupos de la delincuencia organizada transnacional cuyas actividades se rigen por las fuerzas del mercado y tienen como objetivo obtener ganancias, por tanto la demanda en los principales mercados del mundo es esencial para su existencia.

---

<sup>47</sup>*Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas. Pág. 57.*

El mercado de la cocaína a nivel mundial continúa en proceso de expansión. Luego de un período de declinación, los cultivos de hoja de coca se han incrementado en un 30% en el período 2013-2015, cifra que se ve engrosada en especial por el aumento de cultivos en Colombia. La producción mundial de clorhidrato de cocaína se ha incrementado en un 25% desde 2013, alcanzando 1 125 toneladas en 2015<sup>48</sup>.

La alta rentabilidad de este negocio puede explicarse por cuatro factores:

- La demanda creciente de los mercados de consumo.
- La oferta concentrada en pocos países.
- La alta utilidad operativa neta.
- La comercialización en manos de oligopolios o monopolios.

#### **1.4.2. Contexto regional**

Un tema dominante en la relación bilateral entre el Perú y los Estados Unidos es la reducción de los flujos de drogas ilegales. El Perú es el segundo exportador de drogas –tras Colombia, que exporta el 90% de la droga que llega a los Estados Unidos– y es un importador importante de insumos para la fabricación de cocaína. La asistencia de EE. UU. en cuanto a la lucha contra las drogas ha sido una combinación de interdicción, erradicación y desarrollo alternativo<sup>49</sup>. Como se ha visto en los antecedentes del presente capítulo, desde la década de 1980 la lucha contra el tráfico ilícito de drogas ha marcado la relación entre ambos países.

Por otro lado, el Perú ha trabajado en coordinación con Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador a fin de mejorar los esfuerzos regionales contra el tráfico ilícito de drogas<sup>50</sup>. La demanda brasilera de drogas cocaínicas se está incrementando, alcanzando la cifra de 92 toneladas al año, lo cual afecta a los tres países productores de la región –Colombia, Perú y Bolivia– quienes comparten fronteras con Brasil.

---

<sup>48</sup> Informe Anual sobre las Drogas 2017 de la UNODC. Pág. 15.

<sup>49</sup> Taft-Morales, 2009. *Op. Cit.* Pág. 7.

<sup>50</sup> *Ibid.* Pág. 11.

Asimismo, Brasil se ha convertido en el primer *hub* mundial para la exportación de drogas a nivel mundial. Esto afectará la producción de drogas ilícitas en el Perú, pues asegura un gran mercado, toda vez que Brasil se ha convertido en el principal demandante de cocaína a nivel mundial, tanto para consumo interno como para la reexportación<sup>51</sup>.

Por otra parte, Bolivia es el tercer productor mundial de coca y cocaína. En efecto, existe una articulación entre la producción de drogas peruana y la boliviana. Este país exporta droga a Brasil, Argentina y Chile; incluso existe un puente aéreo proveniente del VRAEM que ingresa a Bolivia y posteriormente a Brasil. Asimismo, se ha identificado traslado de drogas por vía terrestre y lacustre a través del Lago Titicaca<sup>52</sup>.

En el caso colombiano, la tendencia a la disminución de cultivos de coca ha sufrido una reversión. Durante el año 2015 las hectáreas cultivadas pasaron de 69 000 a 96 000. Este fenómeno podría explicarse principalmente por dos factores, primero, por la suspensión de la aspersión aérea para la erradicación de los cultivos; y en segundo lugar, el descenso en la erradicación manual, esta medida alcanzó su punto máximo en el año 2008 y de ahí ha venido en descenso<sup>53</sup>. Los bloqueos mediante amenazas y violencia por parte de los campesinos de la labor de policías de la Dirección Antinarcoóticos que realizaban la labor de erradicación manual de cultivos ilícitos fue una estrategia en aumento e implicó la cancelación de la medida, complicando el difícil panorama tras la prohibición de la Corte Constitucional para las fumigaciones aéreas<sup>54</sup>.

Es importante para el Perú considerar que la mayor expansión de estos cultivos se da en la región del Putumayo. Si bien es cierto que la mayor densidad se encuentra

---

<sup>51</sup> Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas. Pág.10.

<sup>52</sup> *Ibid.* Pág. 11.

<sup>53</sup> *Ibid.* Pág. 9.

<sup>54</sup> “Más de 400 bloqueos de cocaleros frenan proceso de erradicación”, *El Tiempo*, 23 de agosto de 2016, <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/erradicacion-manual-de-cultivos-ilicitos-en-colombia-frenada-por-bloqueos-38680>, 24/09/17.

en la zona fronteriza entre Colombia y Ecuador, también ha habido un aumento significativo en la frontera entre el Perú y Colombia. Este proceso adquiere mayor relevancia dado que puede propiciar la integración de la producción cocalera peruana y colombiana<sup>55</sup>. Como se verá en el tercer capítulo, en la década de 1990 se dio el primer *efecto globo* y al inicio de la década de 2010 tuvo lugar el segundo<sup>56</sup>.

La relación entre las FARC y el tráfico de drogas en Colombia se remonta a décadas atrás. A lo largo del tiempo han participado en estas redes proveyendo seguridad para los cultivos de coca, pagando los impuestos de aduana de los insumos químicos necesarios para la producción de la droga y el uso de pistas de aterrizaje, vendiendo pasta básica de cocaína y se han involucrado en el comercio intrarregional de cocaína<sup>57</sup>. En este sentido, el Proceso de Paz colombiano puede ocasionar movilizaciones de grupos disidentes hacia la frontera peruana. Su impacto se reflejaría en las zonas peruanas del Putumayo y Caballococha.

---

<sup>55</sup> *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas*. Pág. 9.

<sup>56</sup> Novak y Namihas. *Op. Cit.* Pág. 60-61.

<sup>57</sup> Informe Anual sobre las Drogas 2017 de la UNODC. Pág. 23.

## **CAPÍTULO II: DESARROLLO DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ EN COLOMBIA**

Después de haber analizado el tratamiento de la problemática del tráfico ilícito de drogas en la política exterior del Perú, se pasará a analizar la situación de esta materia en Colombia. Con este propósito, el presente capítulo comenzará con una descripción de la política exterior de Colombia en relación con el tráfico ilícito de drogas, prestando especial atención al *Plan Colombia* y al Acuerdo Final de Paz. En base a dicha descripción, se analizarán las disposiciones principales incluidas en el Acuerdo Final de Paz, para finalmente, realizar un breve comentario respecto a las innovaciones de dicho acuerdo.

### **2.1. Política exterior colombiana en materia de tráfico ilícito de drogas**

El problema de las drogas en Colombia ha evolucionado y actualmente el Observatorio de Drogas de Colombia reconoce que se manifiesta “no únicamente en términos de siembra y producción de droga sino también con un consumo creciente, unas organizaciones ilegales que se lucran del negocio ilícito, el lavado de activos que impacta nuestra economía, entre otros”<sup>58</sup>. Colombia es uno de los Estados más afectados con el tráfico ilícito de drogas de la región. Desde la década de 1990, este país se convirtió en el más importante receptor de ayuda militar de los Estados Unidos en América Latina y llegó a ser calificada con el peor índice en materia de violación de los derechos humanos en Latinoamérica<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Observatorio de Drogas de Colombia. <https://www.odc.gov.co/politica>, 21/10/2017.

<sup>59</sup> Chomsky, Noam, 2000. “Plan Colombia”, *Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales*, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/24370/24974>, n° 16. Pág. 9.



Dentro de los ocho ejes contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, seis se refieren al problema de las drogas<sup>60</sup>, pues al tratarse de un problema transversal y multidimensional es un obstáculo para alcanzar la “convergencia y desarrollo regional”, la “consolidación de la paz”, la “igualdad de oportunidades”, el “crecimiento y competitividad”, el “Buen Gobierno” y la “relevancia internacional”.

Es de especial importancia el eje fundamental de la *consolidación de la paz*, pues se trata de una prioridad para el Gobierno nacional pues:

“parte por reconocer que Colombia es un país diverso y complejo, el cual requiere un enfoque regional reconociendo las diferencias locales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades económicas, sociales y culturales de cada región”<sup>61</sup>.

En este sentido, el gobierno toma en consideración las particularidades de cada región para la formulación de una política nacional.

Tomando en cuenta la experiencia de los últimos años y los debates internacionales sobre la materia, se han definido los siguientes ejes fundamentales para las estrategias contra las drogas<sup>62</sup>: mejoramiento de la salud pública; contribuir a garantizar el desarrollo humano y las condiciones de seguridad y paz en los territorios; reducción del delito asociado a las drogas; cultura de la legalidad; y fortalecimiento del Estado de Derecho.

El enfoque en el *mejoramiento de la salud pública* da un paso adelante en el reconocimiento del derecho a la salud y la atención social que tienen los ciudadanos consumidores de drogas; el objetivo de este enfoque es “reducir el consumo de drogas y evitar que los consumidores se hagan daño a sí mismos y a la sociedad”<sup>63</sup>. Un punto clave para lograr estos objetivos es el acceso a sistemas de seguridad por parte de todos los ciudadanos. El segundo eje, *contribuir a garantizar el desarrollo*

---

<sup>60</sup> Política Nacional contra las Drogas. Pág. 6

<sup>61</sup> Observatorio de Drogas de Colombia. <https://www.odc.gov.co/politica>, 21/10/2017.

<sup>62</sup> *Idem*.

<sup>63</sup> *Idem*.

*humano y las condiciones de seguridad y paz en los territorios*, busca disminuir la población en estado de vulnerabilidad a fin de avanzar hacia la inclusión social y promoción de oportunidades.

Debido a que problema de las drogas se encuentra ligado a otras actividades ilícitas, el eje de la *reducción del delito asociado a las drogas* establece como objetivo de la estrategia el fortalecimiento de capacidades que han permitido que la política criminal llevada hasta ahora –la cual ha logrado desarticular mafias asociadas a las drogas, captura y extradición de delincuentes, entre otras acciones– sea calificada como exitosa<sup>64</sup>.

Asimismo, se considera la participación de la sociedad en la búsqueda de una solución a este problema, en el eje *cultura de la legalidad* se promueve que “la sociedad reconozca que la solución está en manos de todos”<sup>65</sup>, se busca fomentar el respeto a los acuerdos sociales y a la ley. Complementariamente, el último eje, *fortalecimiento del Estado de Derecho*, hace referencia a la labor del Estado, entendida como “la presencia del Estado y el control territorial con énfasis en las intervenciones integrales, articuladas y sostenidas”<sup>66</sup>, orientada a la generación de procesos de desarrollo con impacto directo en la raíz del problema de las drogas ilícitas.

De manera similar al Perú, Colombia ha desarrollado una estrategia que busca reducir la oferta de drogas en el mercado interno. Esta estrategia, la cual se concentra especialmente en la erradicación de cultivos ilícitos, abarca la “aspersión aérea y erradicación manual forzosa o voluntaria”<sup>67</sup>. Al respecto, es importante resaltar dos aspectos, de una parte, los esfuerzos de interdicción incluyen actividades de incautación de drogas, control de sustancias químicas y destrucción

---

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> *Idem.*

de la infraestructura de producción de drogas<sup>68</sup>. Todas estas acciones del gobierno colombiano permiten “interrumpir la cadena de producción y comercialización”<sup>69</sup>. Por otro lado, las actividades de erradicación han sido complementadas de manera paralela con programas de desarrollo alternativo y con una política de consolidación territorial<sup>70</sup>.

### **2.1.1. Marco Jurídico**

#### ***2.1.1.1. Marco Jurídico Nacional***

El proceso legislativo en Colombia en torno a las drogas ilícitas se inicia en la década de 1920<sup>71</sup>. En 1920, se expide la Ley 11; y en 1928, la Ley 118, ambas normas regulaban la importación y venta de drogas que “generaban perniciación”. Más tarde, el Código Penal de 1936 incluyó la elaboración, distribución, venta y suministro de sustancias narcóticas como conductas penalmente sancionables.

La Ley 36 de 1939 estableció un monopolio del Estado sobre la importación de estupefacientes y psicotrópicos para fines científicos y terapéuticos; destinó presupuesto para el Fondo Rotatorio de Estupefacientes, actualmente Fondo Nacional de Estupefacientes; y puso bajo control del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social –actualmente Ministerio de la Protección Social– a los particulares que fabricaban sustancias y medicamentos con estos insumos<sup>72</sup>.

En 1974, se estableció el primer Estatuto Nacional de Estupefacientes como respuesta al auge del comercio de drogas ilícitas, especialmente de marihuana. En el año 1986, se promulgó un nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes debido a la evolución del delito, en este nuevo instrumento legal se incorporaron normas

---

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> Política Nacional contra las Drogas. Pág. 11-12.

<sup>72</sup> *Ibid.* Pág. 12.

específicas referidas al consumo, al tráfico y a la comercialización de estupefacientes; así como disposiciones sobre la erradicación de cultivos ilícitos y control sobre sustancias utilizadas en el procesamiento de drogas ilícitas.

A nivel de norma constitucional, la Constitución Política de 1991 contempla principios, derechos y deberes relativos a la materia<sup>73</sup>. En el Artículo 34 se establece la extinción de dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social y en el Artículo 35 se autoriza la extradición de nacionales colombianos por delitos cometidos en el extranjero.

En los años 90, coincidiendo con el escalamiento de la violencia de las FARC<sup>74</sup>, se expide la Ley 333, conocida como Ley de Extinción de Dominio, la cual fue una gran innovación normativa pues fue un ataque directo a las finanzas de las organizaciones involucradas en tráfico ilícito de drogas, minando las estructuras económicas de estos grupos de crimen organizado. En 2002, se expidió la Ley 793 a fin de resolver dificultades existentes para su efectiva aplicación. Mediante este instrumento legal, la acción de extinción se consideró real, autónoma e independiente del proceso penal, que procede sin necesidad de una condena penal previa y por las causales específicas vinculadas al tráfico ilícito de drogas, actividades ilícitas como enriquecimiento, patrimonios no justificados, destinaciones ilegales, conductas cometidas en perjuicio del tesoro público y que impliquen grave deterioro de la moral social, así como la mezcla de bienes o capitales lícitos con ilícitos<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Política Nacional contra las Drogas. Pág. 12.

<sup>74</sup> Rojas Rivera, Diana Marcela, 2017. Conferencia: "El proceso de paz en Colombia: Oportunidades y Desafíos". Universidad del Pacífico.

<sup>75</sup> Política Nacional contra las Drogas. Pág. 13.

Por otro lado, el Código Penal Colombiano<sup>76</sup>, el Código del Procedimiento Penal<sup>77</sup>, la Ley de Seguridad Ciudadana<sup>78</sup> y la Ley 785 de 2002 –por la cual se dictan normas relacionadas con la administración de bienes incautados– contienen importantes disposiciones referidas a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas<sup>79</sup>.

### ***2.1.1.2.Marco Jurídico Internacional***

Colombia ha ratificado instrumentos internacionales que han permitido combatir la producción, tráfico y consumo de sustancias psicoactivas<sup>80</sup>. Entre los principales se encuentran los siguientes:

- Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, adoptada mediante la Ley 13 de 1974.
- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, adoptada por la Ley 43 de 1980.
- Convenio de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes de 1988 – Convención de Viena, adoptado por la Ley 67 de 1993.
- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas 2009 de las Naciones Unidas.
- Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la demanda, Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1998.
- Declaración Política y Plan de Acción de la Comisión de Estupefacientes de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de diciembre de 2003, aprobada en Mérida y adoptada por la Ley 970 de 2005.

---

<sup>76</sup> Ley 599 de 2000.

<sup>77</sup> Ley 906 de 2004.

<sup>78</sup> Ley 1453 de 2011.

<sup>79</sup> Política Nacional contra las Drogas. Pág. 13.

<sup>80</sup> *Ibid.* Pág. 11.

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional - Convención de Palermo, adoptada por la Ley 800 de 2003.
- Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS, 2003.
- Estrategia Hemisférica contra las Drogas con su Plan de Acción 2011 de la CICAD/OEA.
- Plan de Acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, en el marco de UNASUR.
- Estrategia Mundial para la Reducción del Uso Nocivo de Alcohol, pactado en Ginebra en febrero de 2011 y liderado por la Organización Mundial de la Salud.

### **2.1.2. Marco Institucional**

Con la finalidad de comprender el tratamiento de la problemática del tráfico ilícito de drogas desde el ámbito institucional es importante mencionar a las instituciones encargadas de esta materia en Colombia. La Ley 30 de 1986<sup>81</sup> prevé un arreglo institucional, sin embargo tras la experiencia de décadas, opera de manera distinta en la práctica. El Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) es la instancia máxima que aprueba las políticas, planes y programas que las entidades públicas deben adelantar para la lucha contra las drogas<sup>82</sup>.

El Consejo Nacional de Estupefacientes se encuentra conformado por las siguientes autoridades<sup>83</sup>:

- El Ministro de Justicia o su delegado, quien lo preside.
- El Ministro de Defensa Nacional o su delegado.
- El Ministro de Educación Nacional o su delegado.

---

<sup>81</sup> La Ley 30 de 1986 establece que el Consejo Nacional de Estupefacientes es el responsable de la orientación y aprobación de las políticas presentadas por las entidades competentes en la materia; el Ministerio del Interior y de Justicia, entidad que lo preside, formula, coordina y evalúa las políticas del Gobierno Nacional y la Dirección Nacional de Estupefacientes hace las veces de Secretaria Técnica e implementa las decisiones que emanan de esta instancia política.

<sup>82</sup> Ley 30 de 1986.

<sup>83</sup> Política Nacional contra las Drogas. Pág. 14-15.

- El Ministro de Salud Pública o su delegado.
- El Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado.
- El Director Nacional de Estupeficientes, quien tendrá voz, pero no voto.
- El Procurador General de la Nación o su delegado.
- El Director del Departamento Administrativo de Seguridad o su delegado.
- El Director General de la Policía Nacional o su delegado.
- El Fiscal General de la Nación o su delegado.

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) es el encargado de diseñar las iniciativas de política y de coordinar la formulación y la adopción de las mismas sobre la problemática de las drogas principalmente<sup>84</sup>. Dentro de este Ministerio, la Dirección de Política de Drogas (DPD) se encarga de consolidar la instancia técnica de coordinación nacional con las diferentes entidades competentes en la materia para enfrentar los distintos eslabones de la problemática de las drogas y otras actividades relacionadas. La Subdirección Estratégica y de Análisis (SEA) apoya los planes de acción sectoriales en oferta y la demanda, coordina con los Consejos Seccionales de Estupeficientes la formulación e implementación de los planes territoriales y las estrategias de comunicación y capacitación<sup>85</sup>.

### **2.1.3. Tráfico de Drogas en Colombia**

La estructura de las cadenas de tráfico ilícito de drogas ha variado significativamente en los últimos años. Antes de 1994, Colombia no contaba con una producción significativa de hoja de coca, la importaba de Perú y Bolivia para posteriormente ser procesada en laboratorios colombianos. Sin embargo, durante la segunda mitad de la década de 1990, la política peruana bajo el gobierno de Alberto Fujimori cerró el puente aéreo que conectaba los centros de cultivo de hoja de coca

---

<sup>84</sup> Decreto 2897 de 2011.

<sup>85</sup> Presentación del Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas Subdirección Estratégica y de Análisis, 2014. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Marzo/2.\\_PRESENTACION\\_MJD\\_WEB\\_1.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Marzo/2._PRESENTACION_MJD_WEB_1.pdf)

en el Perú con los centros de procesamiento de cocaína en Colombia; ante la falta de insumos, Colombia incrementó sus hectáreas cultivadas, convirtiéndose en el principal productor de hoja de coca y cocaína a nivel mundial.

La mayor parte de la cocaína producida en Colombia es exportada, alrededor del 60% tiene como destino Norteamérica y el 40% Europa. En la última década, entre el 65% y el 70% de la cocaína consumida en el mundo fue producida en Colombia<sup>86</sup>.

La evolución del tráfico de drogas ha conducido a la especialización de las organizaciones involucradas en el tránsito internacional y al interior de Colombia. En la actualidad “los procesos en la transformación y tráfico son contratados a través de terceros lo que implica para el Estado el desarrollo de acciones y controles cada vez más especializados”<sup>87</sup>.

El tráfico de drogas es de especial importancia en la cadena la industria de las drogas ilícitas pues representa el mayor valor agregado, alcanzando el 71% del total de valor agregado, equivalente a 9.6 billones de pesos colombianos<sup>88</sup>. Los factores que explican este fenómeno son, entre otros, al alto riesgo que representa la movilización internacional de las drogas pues aumenta la posibilidad de incautación sobre la mercancía.

En este contexto, “la política estatal se ha orientado a bloquear las rutas de tránsito de las drogas, garantizando la coordinación de estas acciones con los objetivos estratégicos de fortalecimiento de seguridad y vigilancia de fronteras (marítimas, fluviales y terrestres) y control aéreo por medio de una definición adecuada de roles y responsabilidades”<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Mejía, Daniel, 2014. Conferencia: *Drogas y política de drogas en Colombia*. Universidad de Los Andes.

<sup>87</sup> Política Nacional contra las Drogas. Pág.36

<sup>88</sup> Mejía, Daniel en Política Nacional contra las Drogas, Pág.36

<sup>89</sup> Política Nacional contra las Drogas. Pág. 36



## **2.2. Plan Colombia**

### **2.2.1. Antecedentes**

A fin de entender el proceso de paz en Colombia es necesario tomar en consideración el contexto de los años 90, coyuntura que explica cómo se llegó a la idea de un proceso de paz para poner fin al conflicto armado.

Colombia es un país con regiones muy diferenciadas, es un país amazónico y andino el cual cuenta con tres cordilleras. Asimismo, es un país bioceánico, lo cual favorece su conectividad, por el Atlántico hacia Centroamérica, el Caribe y finalmente Estados Unidos; y por el Pacífico hacia el resto de la región.

El proceso de desarrollo se ha visto marcado por estas características físicas y geográficas<sup>90</sup>. La infraestructura vial está concentrada en las cordilleras, allí se encuentran las principales ciudades, como Bogotá, Cali y Medellín<sup>91</sup>. Por el contrario, la región amazónica, que cubre la mitad del territorio nacional, es una región con poca densidad poblacional y desconectada del resto del país. Se trata de una selva densa y poco accesible, únicamente conectada al resto del país por vía aérea; hubo un tiempo donde tenía más conexión con Brasil que con el resto del país.

Estas características son aprovechadas por los productores de drogas ilícitas para los cultivos de coca y el procesamiento de cocaína y las guerrillas, los cuales se han asentado en la región amazónica y aprovechan la posición estratégica del país para las rutas del tráfico ilícito de drogas<sup>92</sup>. En la actualidad, los departamentos de Nariño, Putumayo y Norte de Santander concentran el 63% de cultivos ilícitos,

---

<sup>90</sup> Rojas Rivera, Diana Marcela. *Op. Cit.*

<sup>91</sup> A diferencia del Perú, donde el mayor desarrollo se dio en la región de la costa donde están ubicadas las principales ciudades.

<sup>92</sup> Rojas Rivera, Diana Marcela. *Op. Cit.*

únicamente entre ellos suman 92 620 hectáreas<sup>93</sup>. Por otro lado, el Pacífico colombiano es una región de contrastes, se caracteriza por una gran riqueza natural y de biodiversidad, pero los índices de pobreza y desigualdad son altos. La baja movilidad social, aislamiento geográfico y debilidad institucional contribuyen a que la pobreza y la desigualdad se hagan persistentes<sup>94</sup>.

Ahora bien, el origen de la guerrilla en Colombia puede rastrearse hasta el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán y el consecuente *Bogotazo*<sup>95</sup>. El 9 de abril de 1948, el caudillo y líder del Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán fue asesinado con tres tiros en la cabeza y en la espalda en el momento que salía de su oficina en el Centro Histórico de Bogotá. El sospechoso, Juan Roa Sierra, fue capturado, golpeado y masacrado por una turba quienes gritaban “mataron a Gaitán, mataron a nuestro líder, el más grande que tenemos en la historia”. Todo el país convulsionó y hubo levantamientos en los principales estados. Muchos atribuyeron el asesinato a una oligarquía política temerosa de que Gaitán sea elegido presidente. La violencia alcanzó una dimensión generalizada y nunca antes vista en el país<sup>96</sup>.

La ideología de Gaitán se fundaba en que “la tierra es de quienes la trabajan”, discurso totalmente distinto al de su propio partido y al del Partido Conservador, el cual a lo largo de la historia de Colombia había tenido el poder<sup>97</sup>. Si bien Colombia era un país próspero gracias al *boom del café*, el campesinado se encontraba en una situación de maltrato y salarios ínfimos. Con la muerte de Gaitán, los líderes del

---

<sup>93</sup> “El 63% de la coca está solo en tres departamentos del país”, *El Tiempo*, 14 de julio 2017, <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/produccion-y-cultivo-de-coca-en-los-departamentos-de-colombia-2017-109304>, 21/10/17.

<sup>94</sup> Galvis-Aponte, Luis Armando; Moyano-Támara, Lina Marcela; y Alba-Fajardo, Carlos Alberto, 2016. “La persistencia de la pobreza en el Pacífico colombiano y sus factores asociados”, *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_238.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_238.pdf), 22/10/2017.

<sup>95</sup> Meza, Daniel, “El origen de las FARC, la guerrilla más antigua de América Latina”, *El Comercio*, 2 de setiembre de 2012, <http://archivo.elcomercio.pe/mundo/actualidad/origen-farc-guerrilla-mas-antigua-america-latina-noticia-1464153>, 22/10/17.

<sup>96</sup> Pataquiva García, Germán Nicolás, 2009. “Las FARC, su origen y evolución”, *UNISCI Discussion Papers*, N° 19 (Enero / January 2009), <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72510/UNISCI%20DP%2019%20-%20PATAQUIVA.pdf>, 22/10/17.

<sup>97</sup> El presidente en ese momento era Mariano Ospina Pérez.

Partido Liberal rural sintieron que se agotaban las opciones políticas y se comenzó a gestar la guerrilla en zonas liberadas de Boyacá, Tolima, Cundinamarca, Huila y Caldas; contaban con apoyo del Partido Comunista Colombiano<sup>98</sup>. En palabras de Eduardo Galeano, “no es casual que de aquella década de violencia nacieran las posteriores guerrillas políticas que, levantando las banderas de la revolución social, llegaron a ocupar y controlar extensas zonas del país. Los campesinos, asediados por la represión, emigraron a las montañas y allí organizaron el trabajo agrícola y la autodefensa”<sup>99</sup>.

Finalmente, en 1953 un golpe militar pone fin al enfrentamiento armado entre los partidos políticos y conduce al *Frente Nacional*, un acuerdo político por el que los partidos alternarían el poder cada 4 años. Este acuerdo permitió la desmovilización de las guerrillas liberales. Sin embargo, un grupo se negó a acogerse al proceso de paz, uno de ellos fue Pedro Antonio Marín, apodado ‘Tirofijo’, por su gran puntería al disparar; él y su grupo de hombres armados fueron reclutados por el Partido Comunista, quienes le cambian el nombre por el de Manuel Marulanda Vélez. El Partido Comunista buscaba proteger el proyecto de creación de *Repúblicas Independientes* desde los campamentos de guerrillas de *Auto Defensa Campesina*.

Es recién en 1966 que inician sus actividades como Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, siguiendo las directrices de la internacional comunista, pues:

“la dirección del partido esperaba convertir en revolucionarios a estos asaltantes, adoctrinándolos bajo la tutela de Jacobo Arenas<sup>100</sup> nombrándolo su ideólogo, e incrementado el reclutamiento en las zonas donde se realizaban sus actividades; crecen progresivamente e inician con cada gobierno un proceso de paz al cual le sacan provecho dependiendo de la candidez política de cada mandatario y las circunstancias sociales que envuelven el momento en el que se desarrolla”<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Pataquiva García, Germán Nicolás, *Op. Cit.*

<sup>99</sup> Galeano, Eduardo. *Las venas abiertas de Sudamérica.*

<sup>100</sup> Miembro del P.C.C, Ideólogo de las FARC desde la fundación hasta el 10 de agosto de 1990 día de su fallecimiento.

<sup>101</sup> Pataquiva García, Germán Nicolás, *Op. Cit.*

La vinculación entre el tráfico ilícito de drogas y las FARC es importante, pues constituye su principal fuente de financiamiento<sup>102</sup>, llegando incluso a considerarse que si no estuvieran dedicadas a la industria de las drogas ilícitas, no tendrían los recursos ni la estructura para existir<sup>103</sup>. La Fiscalía de Colombia dio a conocer un informe sobre las finanzas del grupo guerrillero de las FARC en el que se establece que se tiene conocimiento de las actividades ligadas a drogas desde 1982 y se estima que en las últimas dos décadas han obtenido más de 20 millones de dólares. Los movimientos de dinero provenientes del tráfico ilícito de drogas corresponden al periodo entre 1995 y 2014, en el cual al menos 15 bloques de las FARC y dos columnas móviles recaudaron 66 277 978 247 pesos colombianos, equivalentes a 22 534 180 dólares americanos<sup>104</sup>.

Las FARC sufren un cambio significativo durante los años 90, debido a que se produce un escalamiento muy fuerte de su influencia y capacidades. El cambio en el modelo económico hacia una política neoliberal de apertura económica crea el ambiente propicio para esta nueva etapa<sup>105</sup>. En este contexto, se inicia una etapa de confrontación más abierta con el Estado. En un inicio, la guerrilla tenía influencia en pueblos muy alejados, sin embargo, experimenta un proceso de cambio que empieza a manifestarse como viable en otras regiones, incluso tener éxito en Bogotá. Las FARC intensifican su actividad; hay una ofensiva militar, emboscadas al ejército, secuestro de policías y militares.

---

<sup>102</sup> El monto global de los ingresos provenientes de la droga se aproxima a unos 800 millones de euros al año. Con este dinero financian un 87% de su presupuesto. El resto proviene de los secuestros extorsiones.

<sup>103</sup> Benezra, Jorge, “El futuro de la droga en Colombia”, *ABC Internacional*, 27 de setiembre de 2016, [http://www.abc.es/internacional/abci-futuro-droga-colombia-201609270353\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-futuro-droga-colombia-201609270353_noticia.html), 22/10/17.

<sup>104</sup> “Las FARC obtuvieron más de 20 millones de dólares del narcotráfico en las últimas décadas”, *CNN*, 10 de junio de 2016, <http://cnnespanol.cnn.com/2016/06/10/las-farc-obtuvieron-mas-de-20-millones-de-dolares-del-narcotrafico-en-las-ultimas-decadas/>, 22/10/2017.

<sup>105</sup> Rojas Rivera, Diana Marcela. *Op. Cit.*

De otra parte, Colombia se convierte en el primer productor de coca a nivel mundial en los años 90; reemplazando al Perú, donde la política antinarco de EE. UU. logró una disminución significativa en la producción de coca y cocaína. Debido al *efecto globo*, se comienza a sembrar coca de manera masiva en territorio colombiano. La industria de las drogas ilícitas tuvo una serie de consecuencias: un boom económico y violencia; surgen ejércitos privados organizados por narcotraficantes para contener el avance de las guerrillas sobre sus propios territorios. Es decir, el tráfico ilícito de drogas se convirtió en un elemento destabilizador al interior del país<sup>106</sup>.

Este proceso coincide con una crisis política en el año 1994 cuando fue elegido Ernesto Samper como presidente y surge el rumor que su campaña fue financiada por el Cartel de Cali. Colombia pasó a ser vista como una narco-democracia y ocurre un debilitamiento muy fuerte del Estado, poniendo en duda la capacidad del Gobierno de ejercer monopolio de la violencia<sup>107</sup>.

En 1998 se realizan nuevas elecciones y es elegido Andrés Pastrana como presidente, su promesa es afrontar el conflicto armado; con este fin, lo primero que propone es un proceso de paz con las FARC. Ofrece *la zanahoria y el garrote* a la guerrilla. Propone el despeje de una zona significativa en los territorios amazónicos para la guerrilla y el compromiso de una negociación entre el gobierno y las FARC, sin embargo, fue una conversación fallida. La *zanahoria* es la negociación; el *garrote*, la idea de tener que fortalecer componente militar y derrotar a la guerrilla por las armas. Esta última va tomando cada vez más fuerza porque proceso de paz se torna inviable, así surge el *Plan Colombia*<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Pastrana Arango, Andrés, “El Plan Colombia”, *El País*, 21 de febrero de 2000, [https://elpais.com/diario/2000/02/21/internacional/951087623\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/02/21/internacional/951087623_850215.html), 22/10/2017.

<sup>107</sup> Rojas Rivera, Diana Marcela. *Op. Cit.*

<sup>108</sup> *Idem.*

### 2.2.2. Plan Colombia

En el marco del fortalecimiento de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, se dio inicio al *Plan Colombia*, el cual se convirtió en el programa de cooperación de mayor envergadura hasta la fecha, para la contención de la criminalidad organizada vinculada al tráfico ilícito de drogas en América Latina<sup>109</sup>. Este plan estableció el marco institucional de cooperación bilateral entre ambos países en relación con el problema de las drogas ilícitas<sup>110</sup>.

En setiembre de 1999 el gobierno colombiano anunció el inicio del *Plan Colombia*, estrategia que tenía por finalidad alcanzar los objetivos de reducir de la producción de drogas ilegales en un 50% en un plazo de 6 años y mejorar las condiciones de seguridad a través de la recuperación de zonas amplias del territorio que se encontraban bajo el control de grupos armados ilegales<sup>111</sup>. El plan incidió en que el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional tuvieran una participación cada vez más activa en el portafolio de la política exterior antidrogas<sup>112</sup>.

Es necesario resaltar que el apoyo estadounidense no fue a la guerra contrainsurgente, como en un primer momento planteó el gobierno colombiano; sino cooperación para atenuar el problema de las drogas, pues Estados Unidos no quería involucrarse en asuntos internos<sup>113</sup>. Entre 2000 y 2008, el gasto conjunto de Colombia y Estados Unidos en el componente militar del *Plan Colombia* alcanzó el 1.1% del PIB anual de Colombia<sup>114</sup>. Mientras que el gobierno colombiano invirtió alrededor de USD\$712 millones por año, el gobierno de los Estados Unidos desembolsó en promedio USD\$472 millones por año en subsidios destinados a este componente<sup>115</sup>.

---

<sup>109</sup> Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015. “Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Informe final”, Pág. 69.

<sup>110</sup> Departamento Nacional de Planeación, 2016. “Plan Colombia: Balance de los 15 años”, Pág. 1.

<sup>111</sup> Mejía, *Op. Cit.*

<sup>112</sup> Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, *Op. Cit.* Pág. 69

<sup>113</sup> Rojas Rivera, Diana Marcela. *Op. Cit.*

<sup>114</sup> Mejía, *Op. Cit.*

<sup>115</sup> *Idem.*

El plan tuvo una duración de 15 años y estuvo dividido en tres fases<sup>116</sup>. La primera fue de 2000 a 2006 y se denominó *Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Esta fase se enfocó en fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública, los mecanismos de interdicción y erradicación de cultivos ilícitos, prestar un apoyo para el desarrollo alternativo y económico de las regiones afectadas por el conflicto armado, y apoyar la administración de justicia a través de la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio<sup>117</sup>.

La segunda fase tuvo lugar entre 2007 y 2009 y estuvo enmarcada en la *Estrategia de fortalecimiento de la democracia y del desarrollo social*. En esta etapa, se canalizaron los recursos en la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas, el fortalecimiento de la justicia y la promoción de los Derechos Humanos, la apertura de los mercados, el desarrollo integral social y la atención integral a población desplazada<sup>118</sup>.

Finalmente, la tercera fase, entre 2010 y 2015, fue denominada *Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia* y prosiguió con la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas, programas económicos y sociales de población en situación de vulnerabilidad, y la gobernabilidad democrática y el respeto por los derechos humanos<sup>119</sup>.

Cabe señalar que el *Plan Colombia* se caracteriza principalmente por las negociaciones con los grupos insurgentes en el país. En palabras del presidente Pastrana “se requiere un plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del

---

<sup>116</sup> Ministerio de Defensa en Departamento Nacional de Planeación, 2016. “Plan Colombia: Balance de los 15 años”.

<sup>117</sup> Departamento de Planeación en Departamento Nacional de Planeación, 2016. “Plan Colombia: Balance de los 15 años”.

<sup>118</sup> Estrategia de Fortalecimiento en Departamento Nacional de Planeación, 2016. “Plan Colombia: Balance de los 15 años”.

<sup>119</sup> Embajada de los Estados Unidos en Departamento Nacional de Planeación, 2016. “Plan Colombia: Balance de los 15 años”.

Estado”<sup>120</sup>. En esta misma línea, se justificó el acuerdo de paz negociado por la necesidad de resolver un conflicto de más de 40 años, respetando la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos. Para lograrlo señaló que el apoyo de la comunidad internacional era esencial.

El *Plan Colombia* logró reducir a la mitad las áreas cultivadas con coca en 6 años<sup>121</sup>. A fin de alcanzar este objetivo se realizó una fumigación masiva; modernización de las fuerzas militares –incremento del número de efectivos, desarrollo de capacidades militares, adopción de tecnologías bélicas, fortalecimiento de la capacidad aérea, modernización de tecnologías de la información–; creación de programas de asistencia económica y social; y desarrollo alternativo<sup>122</sup>. Ante estas medidas, las FARC se vieron obligadas a regresar a la guerra de guerrillas y abandonar la guerra de movimientos, tuvieron que replegarse a las fronteras y las selvas<sup>123</sup>.

Entre 2007 y 2008 aconteció un cambio en la orientación de la estrategia antidroga, el énfasis pasó de atacar los eslabones de menor importancia de la cadena de producción y tráfico, como los cultivadores de coca; a dirigir los esfuerzos a labores de interdicción. Como resultado, el número de hectáreas asperjadas pasó de 172 000 en 2006, a aproximadamente 104 000 en 2009 (una reducción de más del 40% en tan sólo tres años), mientras que las incautaciones de cocaína pasaron de 127 TM en 2006 a 203 en 2009 (incremento del 60%) y el número de laboratorios destruidos de 2300 a 2900 (incremento de 26%)”<sup>124</sup>.

En 15 años de ejecución del *Plan Colombia* se logró erradicar 2,2 millones de hectáreas y se incautaron 2381 toneladas de cocaína, el equivalente a 5 años del

---

<sup>120</sup> Pastrana Arango, Andrés, *Op. Cit.*

<sup>121</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Op. Cit.*

<sup>122</sup> Rojas Rivera, Diana Marcela. *Op. Cit.*

<sup>123</sup> Rebollo, Esther, “Del Plan Colombia al Paz Colombia”, *Alternativas Económicas*, febrero 2016, <https://alternativaseconomicas.coop/articulo/actualidad/del-plan-colombia-a-la-paz-colombia>, 22/10/17.

<sup>124</sup> Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, *Op. Cit.*



potencial de producción del año 2015. Como parte de este programa se incautaron 1873 aeronaves y 5636 embarcaciones que eran utilizadas para estas actividades ilícitas. Pese a los logros, en el año 2015 existían 69 000 hectáreas sembradas en 23 de los 32 departamentos del país<sup>125</sup>.

### **2.2.3. Evaluación del Plan Colombia**

El *Plan Colombia* se inició a inicios del 2000, sin embargo, hasta la actualidad no existe consenso nacional o internacional sobre si esta política tuvo éxito o fue un fracaso. Un sector ve el *Plan Colombia* como beneficioso, considerando las reformas al sistema tributario, la rendición de cuentas gubernamental y la posibilidad de la reducción de la violencia vinculada a las drogas y los insurgentes; mientras que otro sostiene que fue un fraude, debido al incremento de víctimas del conflicto armado interno y el número de desplazados<sup>126</sup>.

El presidente colombiano Santos calificó el plan como "un instrumento muy útil y efectivo", pese al costo humano de unas 200 000 personas; en la misma línea, para el secretario de Estado de la Casa Blanca John Kerry, el plan contribuyó a que Colombia sea una "democracia institucional fuerte con niveles de violencia históricamente bajos"<sup>127</sup>.

A fin de realizar un balance es preciso considerar los dos objetivos del plan. En cuanto a mejorar la seguridad, se puede considerar que los avances fueron significativos. Sin embargo, no se puede dejar de lado el hecho de que estas mejoras

---

<sup>125</sup> Departamento de Planeación en Departamento Nacional de Planeación, *Op. Cit.*

<sup>126</sup> Villegas, Carlos Andrés; Veloza, Wendy; y Salazar, Julián Andrés, "¿Fracasó el Plan Colombia?", *El Libre Pensador*, 8 de mayo de 2017, <http://librepensador.uexternado.edu.co/fracaso-el-plan-colombia/>, 22/10/17.

<sup>127</sup> "Quince años del Plan Colombia: ¿fue realmente efectivo o terminó en fracaso?", *RT*, 5 de febrero de 2016, <https://actualidad.rt.com/actualidad/198748-quince-anos-plan-colombia-exito-fracaso>, 21/10/2017.

se dieron en regiones del país donde la presencia de grupos armados era marginal<sup>128</sup>; estas acciones no se dieron en extensas áreas donde la presencia del Estado es mínima, los niveles de violencia son altos y las actividades vinculadas a la industria de las drogas ilícitas se han mantenido durante los últimos 15 años.

Merece aún mayor atención el cumplimiento del objetivo referido a la reducción de la oferta de cocaína. Los gobiernos de Estados Unidos y Colombia invirtieron cerca de 20 000 millones de dólares directamente en la lucha antinarcóticos en los últimos 15 años<sup>129</sup>, sin embargo, los resultados en la cantidad de droga decomisada no son proporcionales al dinero invertido. De acuerdo con cifras oficiales de la Oficina de las Naciones Unidas, la producción de cocaína colombiana pasó de cerca de 700 toneladas métricas a oscilar entre 450 y 576 toneladas métricas anuales. De este volumen de producción, el gobierno pasó de decomisar 70 toneladas a entre 140 y 200 toneladas anuales en los últimos años. La política antidroga de Colombia cuesta 1300 millones de dólares al año, pero la oferta de cocaína solo se ha reducido en 250 toneladas métricas<sup>130</sup>.

El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos revela que entre el 2015 y el 2016 los cultivos crecieron en un 52% en Colombia, las hectáreas cultivadas pasaron de 96 000 a 146 000. La producción potencial de cocaína también se incrementó considerablemente alcanzando las 747 y 1028 toneladas métricas. Esta cifra se ajustó a 866 toneladas, tomando en consideración la temporada de invierno y los efectos de la erradicación, y es la más alta de la historia, siendo 220 toneladas mayor que la de 2015<sup>131</sup>. Según estadísticas difundidas provenientes de la Oficina en Washington sobre América Latina (WOLA) el *Plan Colombia* ha sido un

---

<sup>128</sup> Osorio Granados, Marcela, “Plan Colombia no redujo la oferta de cocaína: Pascual Restrepo”, *El Espectador*, 25 de mayo de 2016, <https://colombia2020.elespectador.com/politica/plan-colombia-no-redujo-la-oferta-de-cocaina-pascual-restrepo>, 21/10/17.

<sup>129</sup> *Idem*.

<sup>130</sup> *Idem*.

<sup>131</sup> “El 63% de la coca está solo en tres departamentos del país”, *El Tiempo*, 14 de julio 2017, <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/produccion-y-cultivo-de-coca-en-los-departamentos-de-colombia-2017-109304>, 21/10/17.

fracaso, pues la cantidad de cultivos de coca en este país se disparó a niveles sin precedentes en el 2016<sup>132</sup>.

Uno de los puntos más controvertidos es la utilización de glifosato<sup>133</sup>. Las evaluaciones académicas muestran que las campañas de aspersión con glifosato no tienen efecto sobre los cultivos de coca<sup>134</sup> o tienen efectos relativamente pequeños<sup>135</sup>, y que no son sostenibles en el tiempo<sup>136</sup>. Por cada hectárea asperjada con glifosato, los cultivos de coca se reducen entre 0.02 y 0.065 hectáreas, es decir, para eliminar una hectárea de coca hay que fumigarla, en promedio, 32 veces. Tomando en consideración que el costo directo de fumigar una hectárea con glifosato es de aproximadamente US\$2400 dólares y la efectividad promedio es de 4.2%, el costo de reducir en una hectárea adicional los cultivos de coca usando la aspersión con glifosato es de US\$57 150 dólares<sup>137</sup>; sin embargo, el valor de la hoja de coca producida en una hectárea es de US\$400 dólares.

Adicionalmente, se han documentado diferentes costos colaterales de las campañas de aspersión aérea con glifosato como los efectos negativos sobre el medio ambiente<sup>138</sup> –deforestación, contaminación de las fuentes de agua y afectación de la población de anfibios–, pérdida de confianza en las instituciones del Estado<sup>139</sup>, efectos negativos sobre la salud humana<sup>140</sup> –efectos significativos y

---

<sup>132</sup> Villegas, Carlos Andrés; Veloza, Wendy; y Salazar, Julián Andrés, “¿Fracasó el Plan Colombia?”, *Op. Cit.*

<sup>133</sup> *Idem.*

<sup>134</sup> Reyes, 2011; Moya, 2008 en Mejía, *Op. Cit.*

<sup>135</sup> Mejía, Restrepo y Rozo, 2014 en Mejía, *Op. Cit.*

<sup>136</sup> Rozo, 2013 en Mejía, *Op. Cit.*

<sup>137</sup> Mejía, *Op. Cit.*

<sup>138</sup> Relyea, 2005; Navarrete- Frías et al., 2005; Imming, 2010 en Mejía, *Op. Cit.*

<sup>139</sup> Landy, 1988; Navarrete- Frías et al., 2005; Felbab- Brown, 2009; y García, 2011 en Mejía, *Op. Cit.*

<sup>140</sup> Sanborn et al., 2004; Sherret, 2005; y Regidor et al., 2004, entre otros en Mejía, *Op. Cit.*

cuantitativamente importantes sobre la prevalencia de enfermedades dermatológicas, la incidencia de abortos<sup>141</sup> y cancerígenos<sup>142</sup>.

Otro efecto colateral fue el incremento del número de víctimas de la violencia interna. En 2008 hubo más de 800 000 personas que padecieron el conflicto interno, mientras que de un total de 7,8 millones de registrados por la Unidad para las Víctimas cerca del 75% se incorporaron mientras el plan estuvo en vigencia<sup>143</sup>.

No se puede dejar de lado las acusaciones de violación de los derechos humanos tanto del lado de la guerrilla, del Gobierno<sup>144</sup> y de los paramilitares<sup>145</sup>. Cada año, alrededor de 300 000 nuevos refugiados son expulsados de sus hogares, con un total de 3000 muertos e innumerables masacres. De acuerdo con Human Rights Watch y un informe de la ONU, las fuerzas de seguridad colombiana mantenían una relación cercana con escuadrones de la muerte, organizaban fuerzas paramilitares, o participaban directamente en sus masacres<sup>146</sup>. La WOLA advirtió que servicios de inteligencia participaron de operaciones en las militares asesinaron civiles e hicieron pasar las muertes por bajas de rebeldes<sup>147</sup>. A finales de 2011, la ONU denunció que en Colombia se estaban investigando 3000 *falsos positivos*<sup>148</sup>, algunos menores e incluso con minusvalías mentales, para después presentarlos como guerrilleros muertos en combate<sup>149</sup>.

---

<sup>141</sup> En un trabajo utilizando el universo de consultas médicas en Colombia entre 2003 y 2007 (> 50 millones de observaciones) y los datos diarios de aspersión con glifosato a nivel municipal (Camacho y Mejía, 2014).

<sup>142</sup> “Quince años del Plan Colombia: ¿Fue realmente efectivo o terminó en fracaso?”, *RT*, 5 de febrero de 2016, <https://actualidad.rt.com/actualidad/198748-quince-anos-plan-colombia-exito-fracaso>, 21/10/2017.

<sup>143</sup> *Idem*.

<sup>144</sup> “Los militares armados y entrenados por Estados Unidos no han derrotado la subversión doméstica, aunque continúan produciendo regularmente su cuota anual de atrocidades”. Chomsky, *Op. Cit.*

<sup>145</sup> “La gran mayoría de atrocidades es atribuida a las fuerzas paramilitares” Chomsky, *Op. Cit.*

<sup>146</sup> Chomsky, *Op. Cit.*

<sup>147</sup> “Quince años del Plan Colombia: ¿Fue realmente efectivo o terminó en fracaso?”, *RT*, 5 de febrero de 2016, <https://actualidad.rt.com/actualidad/198748-quince-anos-plan-colombia-exito-fracaso>, 21/10/2017.

<sup>148</sup> Eufemismo del lenguaje militar para denominar a civiles inocentes secuestrados y asesinados.

<sup>149</sup> Rebollo, Esther, *Op. Cit.*

El *Plan Colombia* generó una respuesta por parte de las FARC, es el caso de la exigencia de pago de un "*impuesto revolucionario*". Todas las personas que poseyesen más de un millón de dólares debían pagarlo, caso contrario, enfrentarían una amenaza de secuestro. El London Financial Times explicó que para las FARC la financiación era requerida para luchar en condiciones de igualdad; la guerrilla consideraba que los US\$1.3 millones solicitados por el Gobierno colombiano a Estados Unidos en ayuda militar serían utilizados en operaciones en su contra<sup>150</sup>.

El resultado del *Plan Colombia* no es del todo bueno, el valor de la cocaína en el campo colombiano aumentó de 1.5 a 2.4 dólares el gramo en los últimos 15 años<sup>151</sup>. El costo del financiamiento de la guerra fue transferido a los consumidores y las mafias únicamente pagaron pequeños aumentos en sus precios, no se atacó la raíz del problema. Asimismo, el *Plan Colombia* tuvo efectos negativos en otros países de la región, la caída en la producción interna fue compensada por incrementos en cultivo y tráfico principalmente en Perú y Bolivia, y el desplazamiento de las actividades de tráfico a México.

Estos resultados poco favorables del *Plan Colombia* “se pueden atribuir a las fuerzas económicas que operan el mercado de las drogas”<sup>152</sup>. La estrategia de aumentar el precio a los consumidores mediante la reducción de la oferta contemplada en el *Plan Colombia* resulta contraproducente pues, en primer lugar, al estar enfocada en eslabones de poca relevancia de la cadena productiva, el aumento de precio a los consumidores no es significativo, por tanto, no logran reducir el consumo. Segundo, los actores involucrados no reaccionan de la manera esperada a las estrategias; al estar los consumidores en disposición de pagar más, permite a los productores invertir en las medidas necesarias para evadir los obstáculos de las políticas antidrogas. Tercero, la guerra contra las drogas causa que

---

<sup>150</sup> “Parecen listos para armarse para la batalla, la escalada militar y el debilitamiento de las negociaciones de paz en curso”. Chomsky, *Op. Cit.*

<sup>151</sup> Osorio Granados, Marcela, *Op. Cit.*

<sup>152</sup> *Idem.*

mayores recursos se inviertan en esta industria, los consumidores pagan más, los gobiernos invierten más y lamentablemente estos recursos terminan financiando indirectamente mayor violencia y corrupción<sup>153</sup>.

#### **2.2.4. Paz Colombia**

Tras la culminación del *Plan Colombia*, se inició una nueva fase de asistencia al país denominada *Paz Colombia*. Durante el anuncio de este nuevo capítulo el presidente Obama manifestó que “de la misma manera en que Estados Unidos ha sido un socio de Colombia en tiempos de guerra, seremos su socio en la paz”<sup>154</sup>. Este nuevo acuerdo estuvo condicionado a la firma de paz con las FARC e incluye ayuda especial para el desminado<sup>155</sup>.

De acuerdo con una hoja informativa difundida por la Casa Blanca, Paz Colombia tiene tres pilares fundamentales<sup>156</sup>:

- Consolidar y expandir el progreso en seguridad y antinarcoóticos mientras ayuda a la reintegración de las FARC;
- Expandir la presencia gubernamental para fortalecer el Estado de derecho y las economías rurales, especialmente en las zonas afectadas por el conflicto;
- Promover justicia y otros “servicios esenciales” para las víctimas del conflicto.

Por otro lado, se establece que los fondos correspondientes a *Paz Colombia* no pueden ser utilizados para la compensación de víctimas del conflicto o combatientes desmovilizados vinculados a un acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y

---

<sup>153</sup> *Idem*.

<sup>154</sup> “Paz Colombia, nuevo capítulo de la alianza entre Colombia y EEUU”, *Vanguardia*, 4 de febrero de 2016, <http://www.vanguardia.com/colombia/346037-paz-colombia-nuevo-capitulo-de-la-alianza-entre-colombia-y-eeuu>, 22/10/2017.

<sup>155</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Op. Cit*.

<sup>156</sup> FACT SHEET: Peace Colombia – A New Era of Partnership between the United States and Colombia. The White House – Office of the Press, 4 febrero 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>, 21/10/2017.

grupos ilegales<sup>157</sup>. El senador Marco Rubio resaltó que el dinero de los contribuyentes americanos no debe ser utilizado para compensar a las FARC, quienes debían permanecer calificadas como una *organización terrorista extranjera*; además señaló que los miembros de las FARC deberían afrontar las penas correspondientes a sus crímenes, como el comandante Simón Trinidad<sup>158</sup>. Por estas declaraciones de aparente apoyo al acuerdo de paz, el senador Rubio afrontó críticas, al ser consideradas como un rechazo al ex presidente Álvaro Uribe, quien ha manifestado su oposición al acuerdo<sup>159</sup>.

Esta nueva fase de cooperación está constituida por más de US\$450 millones de dólares para el año 2017 con la finalidad de ampliar oportunidades a la luz de la ley y del respeto de los derechos humanos y los derechos de las víctimas del conflicto en Colombia<sup>160</sup>.

La reunión del presidente Santos con el presidente Trump en mayo de 2017 revistió mucha importancia, pues debía asegurar la continuidad de las relaciones bilaterales desde que comenzó el *Plan Colombia*. Es decir, la ayuda económica, el apoyo bipartidista y el respaldo político. Muchos factores amenazaban la relación de cooperación, principalmente las intenciones del presidente Trump de echar para atrás el legado de Barack Obama, quien había manifestado abiertamente su respaldo a Colombia, incluido el proceso de paz. Incluso la oposición, liderada por los

---

<sup>157</sup> Wade, Jared, "Colombia to Receive \$450 Million USD in Aid from United States but Longer-Term Peace Funding Remains Uncertain", *Finance Colombia*, 7 de mayo de 2017, <http://www.financacolombia.com/colombia-to-receive-450-million-usd-in-aid-from-united-states-in-2017-but-longer-term-peace-funding-remains-uncertain/>, 22/10/17.

<sup>158</sup> Rubio, Marco. "Keep America's bonds with Colombia strong", *Miami Herald*, 16 de mayo de 2017, <http://www.miamiherald.com/opinion/op-ed/article150907602.html>, 22/10/2017.

<sup>159</sup> Ordoñez, Franco, "Florida's Marco Rubio says he never pledged support for Colombia peace plan", *Miami Herald*, 11 de mayo de 2017, <http://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/article150058732.html>, 22/10/17.

<sup>160</sup> "El nuevo capítulo del Plan Colombia se llamará Paz Colombia: Obama", *El Espectador*, 4 de febrero de 2016, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-nuevo-capitulo-del-plan-colombia-se-llamara-paz-colo-articulo-614763>, 22/10/17.

expresidentes Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, había intentado un lobby con Trump con sus visiones críticas sobre el proceso de paz<sup>161</sup>.

Sin embargo, durante la visita Trump calificó a Colombia como un ejemplo para el mundo por haber logrado con éxito un acuerdo de paz y le concedió a Santos todos los méritos. Señaló que era “un honor recibirlo” y mostró admiración por el Premio Nobel de Paz que le había sido entregado en 2016<sup>162</sup>.

Aunque el problema de las drogas no es una prioridad para la administración Trump y en los últimos años se habló de una *desnarcotización* de la diplomacia bilateral; el tema está adquiriendo mayor peso en la agenda bilateral recientemente. Entre los elementos que favorecen este cambio se encuentran la posición ideológica de Trump, el crecimiento de cultivos de hoja de coca en Colombia –que ya llegaron a 200 000 hectáreas– y la creciente preocupación por las drogas ilegales que muestran las encuestas internas en Estados Unidos, pudiendo convertirse en uno de los grandes temas de debate en la campaña electoral para las cruciales elecciones de Congreso en 2019<sup>163</sup>.

El 5 de mayo de 2017, el presidente Trump formalmente firmó un proyecto de ley de gasto federal de \$ 1.16 billones de dólares que garantiza que Colombia recibirá los US\$ 450 millones en ayuda para el proceso de paz, prometidos por su antecesor Barack Obama<sup>164</sup>.

En resumen, *Paz Colombia* constituye una

“apropiada caja de herramientas compuesta por dos ejes estratégicos que guiaran a los responsables políticos al momento de afrontar el escenario postconflicto, por un lado, la persistencia por parte del Estado colombiano en los esfuerzos contra las bandas criminales (Bacrim) cuya creciente actividad está teniendo una fuerte

---

<sup>161</sup> “Trump se portó bien”, *Semana*, 20 de mayo de 2017, <http://www.semana.com/nacion/articulo/reunion-donald-trump-y-juan-manuel-santos-con-buenos-resultados/525788>, 22/10/17.

<sup>162</sup> *Idem*.

<sup>163</sup> *Idem*.

<sup>164</sup> Wade, Jared, *Op. Cit.*



repercusión en la recta final del proceso de paz con las FARC que se lleva a cabo actualmente en La Habana, y por el otro, el reforzamiento de su autoridad efectiva en comunidades vulnerables mediante la provisión de bienes y servicios públicos a objeto de que la escala de la economía ilícita disminuya y su capacidad de daño se minimice”<sup>165</sup>.

## **2.3. Acuerdo Final de Paz en Colombia**

### **2.3.1. Disposiciones del Acuerdo Final de Paz en Colombia**

Tras décadas de conflicto armado y violencia, el Acuerdo Final de Paz pretende sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera. Para asegurar el cumplimiento de este objetivo se hace imprescindible encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas.

En este contexto, se da un tratamiento diferenciado a este problema promoviendo la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito y la transformación de los territorios afectados. El consumo de drogas ilícitas bajo un enfoque de salud pública ha adquirido una especial relevancia, así como la intensificación de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas<sup>166</sup>. En este sentido, para lograr estos objetivos considera esencial la creación de una estrategia integral para desarticular y judicializar, de manera focalizada, las redes de tráfico ilícito de drogas en el territorio colombiano<sup>167</sup>.

Ahora bien, el acuerdo final está compuesto por tres ítems sobre el problema de las drogas ilícitas. El primero está vinculado a la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito; en ese sentido, prevé la sustitución voluntaria de dichos cultivos “mediante la transformación de las condiciones territoriales de las zonas afectadas

---

<sup>165</sup> Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional, “Paz Colombia y los dilemas del postconflicto”, [https://www.anepe.cl/paz-colombia-y-los-dilemas-del-postconflicto/#\\_ftn3](https://www.anepe.cl/paz-colombia-y-los-dilemas-del-postconflicto/#_ftn3), 22/10/17.

<sup>166</sup> Alto Comisionado para la Paz, “Acuerdo Solución al problema de las drogas ilícitas”, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/solucion-al-problema-de-las-drogas-ilicitas.html>, 15/09/17.

<sup>167</sup> *Idem*.

y la generación de condiciones de bienestar para la comunidad en general, sobre todo para quienes derivan”<sup>168</sup>. Este componente integra un programa de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo de alcance nacional en desarrollo de la *Reforma Rural Integral*.

Considera también la suscripción de acuerdos de sustitución y no resiembra con las comunidades y puesta en marcha de procesos de planeación participativa. En este sentido, forjaría, a su vez, una “nueva alianza en el territorio alrededor de la construcción y ejecución conjunta y participativa entre las comunidades y las autoridades nacionales, departamentales y municipales de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”. De igual manera, se trabajaría en un *Plan de Atención Inmediata y Desarrollo de Proyectos Productivos*<sup>169</sup>.

Asimismo, este punto busca garantizar la seguridad de las personas, por lo que se adelantaría un “programa de desminado y limpieza de áreas del territorio nacional afectadas por minas antipersonal y municiones sin explotar”<sup>170</sup>, especialmente de los territorios donde se adelante el programa de sustitución. En caso de que haya incumplimiento de los compromisos o la no participación de las personas afectadas, el Gobierno erradicaría los cultivos<sup>171</sup>.

El segundo componente, el de consumo, indica que este es un tema que debería abordarse desde un enfoque de derechos humanos y de salud pública con el diseño de acciones en las que participen las comunidades. Las partes acordaron la creación de un *Programa Nacional de Intervención Integral* frente al consumo de drogas ilícitas y de un *Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas*<sup>172</sup>.

---

<sup>168</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera.

<sup>169</sup> Universidad Eafit, “Pedagogía de los acuerdos”, <http://www.eafit.edu.co/pedagogiadelosacuerdos/Paginas/drogas-ilicitas.aspx>, 15/09/17.

<sup>170</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera.

<sup>171</sup> Universidad Eafit, *Op. Cit.*

<sup>172</sup> *Idem.*

En relación con el tercer componente, el de narcotráfico, se menciona una estrategia integral que refuerce y amplíe la lucha contra el crimen organizado en las regiones. El punto indica que “se pondrá en marcha una nueva estrategia de política criminal, de lucha contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos de todos los sectores de la economía, así como una nueva estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico y estricto control a la producción y tráfico de insumos”<sup>173</sup>. Otro compromiso es que el Gobierno Nacional promovería una Conferencia Internacional en el marco de Naciones Unidas para reflexionar y evaluar objetivamente la política de lucha contra las drogas”<sup>174</sup>.

### **2.3.2. Innovaciones del Acuerdo Final de Paz en Colombia**

El gobierno definió claramente desde un primer momento que no negociaría todo, solo temas precisos, es decir la desactivación del conflicto armado con el principal actor<sup>175</sup>. Las FARC controlan más del 60% de los cultivos de hoja de coca y codiciadas rutas de tráfico de drogas. Ante la ausencia del principal grupo traficante se podría producir un incremento de violencia debido al vacío de seguridad. Otros grupos, como el Ejército de Liberación Nacional, van a competir por obtener el control de las rutas abandonadas por las FARC. Las Fuerzas Armadas colombianas prevén aumentar las acciones ofensivas contra bandas narcotraficantes, sin embargo, el terreno de la sierra y la selva crea espacios idóneos para el camuflaje de los criminales<sup>176</sup>.

En el caso concreto del *Ejército de Liberación Nacional*, este podría asumir mayor control sobre la economía ilícita en las áreas remotas y sin presencia del gobierno. Por otro lado, las facciones más renuentes de las FARC podrían mostrarse reacias a renunciar a sus lucrativas actividades ligadas al tráfico ilícito de drogas sabiendo

---

<sup>173</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera.

<sup>174</sup> Universidad Eafit, *Op. Cit.*

<sup>175</sup> Rojas Rivera, Diana Marcela. *Op. Cit.*

<sup>176</sup> Angelo, Paul, *Op. Cit.* Pág. 2.

que pasarán a manos de sus principales rivales<sup>177</sup>. De acuerdo con testimonios de combatiente desmovilizados, algunos comandantes, especialmente aquellos que obtienen grandes beneficios económicos del tráfico ilícito de drogas, podrían dejar el uniforme de las FARC, pero continuarían con sus operaciones<sup>178</sup>.

En las regiones de mayor producción de hoja de coca se crearon 23 zonas de concentración, los miembros de las FARC desmovilizados deberán residir por un mínimo de 6 meses en estas zonas, las cuales estarán resguardadas por más de 12 000 soldados colombianos y monitoreadas por 500 observadores de las Naciones Unidas, donde ni el Ejército Colombiano ni la Policía Nacional tendrán jurisdicción<sup>179</sup>.

Por otro lado, a nivel político es necesario tomar en cuenta la agenda interna de Colombia y considerar la manera en que la aplicación de este compromiso continuará tras el cambio de gobierno. No debería haber mayor incertidumbre al tratarse de un acuerdo definitivo. Sin embargo, las elecciones internas van a influir, especialmente si se trata de un candidato de la oposición, quien podría precipitar la quiebra del acuerdo. No se puede olvidar que el *uribismo* no apoya la solución al conflicto mediante la negociación, por el contrario, favorece la acción armada<sup>180</sup>. Si bien Álvaro Uribe no puede presentarse como candidato a las próximas elecciones presidenciales de acuerdo con la norma constitucional, el partido político puede presentar un candidato que alcance la presidencia y pueda cuestionar la legitimidad del acuerdo de paz firmado por la administración Santos.

---

<sup>177</sup> *Ibid.* Pág. 4.

<sup>178</sup> Balling, Christine, 2016, *Op. Cit.* Pág. 2.

<sup>179</sup> *Ibid.* Pág. 1.

<sup>180</sup> Rojas Rivera, Diana Marcela. *Op. Cit.*

Colombia está pasando por un momento muy sensible que podría revertir la situación y comprometer el cese al fuego. No se puede dejar de lado el efecto que tiene el acuerdo hacia el interior y la manera en que modifica la estrategia antinarcóticos de Colombia. En este contexto, no se va a saber en el corto plazo si el acuerdo final es exitoso o no.

## **CAPÍTULO III: IMPLICANCIAS DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA**

Luego de revisar la política exterior del Perú y la de Colombia en materia de tráfico ilícito de drogas, en el presente capítulo se intentará identificar los principales efectos que este cambio podría suscitar en el Perú; a fin de lograr este objetivo, primero se describirán los posibles efectos del acuerdo a nivel interno en Colombia y a nivel regional, para posteriormente esbozar las implicancias que pudiera tener en el Perú y su política exterior en materia de drogas ilícitas. Finalmente, se revisarán los mecanismos bilaterales existentes en materia de seguridad y defensa, con especial énfasis en el problema mundial de las drogas.

### **3.1. Efectos en Colombia**

Antes de la suscripción del acuerdo final, el gobierno colombiano anunció un cambio importante en su posición internacional frente al tema de las drogas, dado el poco éxito de la política actual<sup>1</sup>. Si bien no definió la nueva posición de manera concreta, se tomaron acciones, como la formación de alianzas por parte del presidente Santos, para el inició un proceso de discusión global sobre el estado actual de la lucha internacional contra los narcóticos. Esta apertura a nuevas posibilidades creó el marco propicio para llegar a un acuerdo en la mesa de negociaciones de La Habana y permitió que se establezca una ‘hoja de ruta’ partiendo de dos ideas base: que el narcotráfico es una amenaza para los colombianos y que el enfoque de represión no ha dado resultados<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Borda, Sandra, “Escenarios posibles frente al proceso de paz colombiano. Efectos internos y regionales”, julio 2013, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10153.pdf>, 25/09/17

<sup>2</sup> “Sustitución voluntaria es el eje contra narcocultivos”, *El Tiempo*, 27 de agosto de 2016, <http://www.eltiempo.com/especiales/acuerdo-sobre-drogas-ilicitas-del-proceso-de-paz-40393>, 23/10/17.

Ahora bien, como se analizó en el capítulo anterior el acuerdo de paz trae consigo nuevas preocupaciones vinculadas al tráfico ilícito de drogas, los disidentes, el crimen organizado y las nuevas dinámicas entre estos actores que puedan surgir entre estos actores como consecuencia de las disposiciones contenidas en el capítulo referido al problema de las drogas ilícitas.

### **Desmovilización y disidentes**

A manera de antecedentes, podemos considerar que entre los años 2003 y 2006 durante el gobierno de Andrés Pastrana se dio un primer acuerdo de desmovilización de facciones de las FARC. Sin embargo, solo se alcanzó un éxito parcial, pues cerca del 15% de sus integrantes se organizaron en nuevas bandas criminales dedicadas al narcotráfico, la extorsión y otras actividades delictivas<sup>3</sup>. Para contener a las nuevas bandas, fue necesario que el Gobierno realice bombardeos, ya que en el marco del proceso de paz estos sectores son considerados como la principal amenaza.

Las FARC se han constituido en el brazo armado del tráfico ilícito de drogas en Colombia, por lo que es muy probable que diversas columnas se nieguen a desmovilizarse, como ya ocurrió en el pasado, y busquen otros territorios para sus actividades, produciendo un *efecto globo*<sup>4</sup>, el cual analizaremos más adelante. Si bien desde un enfoque político el acuerdo de paz ha sido muy exitoso, en cuanto al control del territorio donde se cultiva coca y produce cocaína ha sido muy nocivo, pues se han alcanzado niveles récord de producción en la actualidad<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> “Quince años del Plan Colombia: ¿fue realmente efectivo o terminó en fracaso?”, *RT*, 5 de febrero de 2016, <https://actualidad.rt.com/actualidad/198748-quince-anos-plan-colombia-exito-fracaso>, 22/10/17.

<sup>4</sup> “Perú debe saludar acuerdo de paz entre Colombia y las FARC pero tomando medidas preventivas”, *Perú 21*, 23 de junio de 2016, <https://peru21.pe/politica/peru-debe-saludar-acuerdo-paz-colombia-farc-tomando-medidas-preventivas-221607>, 22/10/17.

<sup>5</sup> Padinger, Germán, “Efecto indeseado de los acuerdos de paz en Colombia: crece la plantación de coca y la pelea entre bandas narco”, *Infobae*, 16 de julio de 2017,

La desmovilización de las FARC no asegura una reducción en el tráfico ilícito de drogas, toda vez que

“existe el riesgo y una gran posibilidad de que las unidades disidentes de la guerrilla entren en el negocio de las drogas por sí mismas y trabajen al lado de las bandas criminales o que otros grupos guerrilleros de izquierda asuman el control de todos los territorios”<sup>6</sup>.

Es muy difícil que todos los combatientes y todas las facciones de la guerrilla estén de acuerdo con las negociaciones, por esta razón podrían tener lugar dos tipos de disidencias: la ideológica y la codiciosa<sup>7</sup>.

Los disidentes ideológicos podrían dejar las FARC para pasar a formar parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN), de esta manera estarían transfiriendo décadas de experiencia criminal a sus homólogos, un *know how* delincencial. Respecto a la disidencia codiciosa, facciones díscolas de las FARC podrían criminalizarse por completo y comenzar a operar bajo el mando de las *Bacrim*, originándose un nuevo fenómeno que amenace la seguridad de Colombia en el futuro: *Farccrim*<sup>8</sup>.

El 8 de noviembre de 2016 se reportó el primer ataque realizado por disidentes del *frente primero*<sup>9</sup> de las FARC. El ataque ocurrió en el municipio El Retorno en Guaviare, los medios sostuvieron que parecía “dejar una sola conclusión: quieren mostrar poder y recordarle al país que son la estructura de esta guerrilla que está en

---

<https://www.infobae.com/america/colombia/2017/07/16/efecto-indeseado-de-los-acuerdos-de-paz-en-colombia-crece-la-plantacion-de-coca-y-la-pelea-entre-bandas-narco/>, 23/10/2017.

<sup>6</sup> Benezra, Jorge, “El futuro de la droga en Colombia”, *ABC Internacional*, 27 de setiembre de 2016, [http://www.abc.es/internacional/abci-futuro-droga-colombia-201609270353\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-futuro-droga-colombia-201609270353_noticia.html), 22/10/17.

<sup>7</sup> Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional, “Paz Colombia y los dilemas del postconflicto”, [https://www.anepe.cl/paz-colombia-y-los-dilemas-del-postconflicto/#\\_ftn3](https://www.anepe.cl/paz-colombia-y-los-dilemas-del-postconflicto/#_ftn3), 22/10/17.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> El *frente primero* es uno de los siete ‘frentes madre’ que tiene las FARC. Esta estructura, que se mueve entre Vaupés, Guaviare y Guanía, es una de las encargadas de reclutar, preparar y enviar tropas a las demás divisiones de la organización.



contra del proceso de paz”<sup>10</sup>. Durante las negociaciones en La Habana el *frente primero* publicó un documento en el que declaraba:

“Hemos decidido no desmovilizarnos, continuaremos la lucha por la toma del poder por el pueblo y para el pueblo. Independientemente de la decisión que tomen el resto de integrantes de la organización guerrillera. Respetamos la decisión de quienes desistan de la lucha armada, dejen las armas y se reincorporen a la vida civil, no los consideramos nuestros enemigos”

Delitos presuntamente cometidos a lo largo de todo el territorio colombiano dan indicios de que disidentes de las FARC están empezando a ejercer control sobre territorios claves para el tráfico de drogas. En agosto de 2017, se reportaron denuncias de robos de armas, narcotráfico, reclutamiento forzoso y homicidios. En los departamentos de Meta, Caquetá y Guaviare las redes de los ex FARC ahora controlan corredores claves para el tráfico ilícito de drogas, participan en el negocio de la cocaína y de la marihuana, y dirigen redes de extorsión<sup>11</sup>.

El 6 de octubre de 2017 cuatro personas fallecieron y otras 14 resultaron heridas tras un ataque atribuido a disidentes de las FARC cometido en el municipio de Tumaco, al suroeste de Colombia. El ataque aconteció durante una protesta de cocaleros que se manifestaban en contra de la erradicación de cultivos ilegales cuando hombres armados lanzaron explosivos y dispararon con fusiles y ametralladoras<sup>12</sup>.

En este contexto, surge la interrogante sobre la evolución de estos grupos disidentes y su interacción con otros actores del crimen organizado colombiano, en particular

---

<sup>10</sup> “El primer ataque del frente disidente de las FARC”, *Semana*, 8 de noviembre de 2016, <http://www.semana.com/nacion/articulo/guaviare-frente-primero-de-las-farc-habria-cometido-atentado-en-el-retorno/486591>, 23/10/17.

<sup>11</sup> Bargent, James, “Nuevos grupos de disidentes de FARC comienzan a formarse en Colombia”, *Insight Crime*, 04 de agosto de 2017, <http://es.insightcrime.org/analisis/informes-muestran-como-toman-forma-celulas-criminales-formadas-ex>, 23/10/17.

<sup>12</sup> “Colombia: disidentes de las FARC serían responsables de ataque que deja 4 muertos y 14 heridos”, *La República*, 6 de octubre de 2017, <http://larepublica.pe/mundo/1107102-colombia-disidentes-las-farc-serian-responsables-de-ataque-que-deja-4-muertos-y-14-heridos>, 23/10/17.

con el Ejército de Liberación Nacional<sup>13</sup> –que se está expandiendo a los antiguos territorios de las FARC aun cuando están en procesos de diálogo con el gobierno–, así como los *Urabeños* y otras redes de ex FARC. Los disidentes de las FARC tienen tres opciones en cuanto a su relación con otros actores: o cooperan, enfrentan o son absorbidos.

### **Crimen organizado**

El presidente Santos tomó en consideración que era necesario emprender acciones contra el crimen organizado ante la posibilidad que otras organizaciones criminales ocupen el vacío que dejarían las FARC en las redes de tráfico ilícito de drogas<sup>14</sup>. En este sentido, la actividad de estas nuevas organizaciones puede tener impacto en los países de la región donde estas redes tienen alcance y es necesario que las mencionadas acciones se amplíen dada la naturaleza transnacional de este problema<sup>15</sup>.

Aunque se prevé que el fin del conflicto armado con las FARC disminuya los niveles de violencia al interior de Colombia, la fase de transición inevitablemente tendrá que enfocarse en el componente de seguridad, siendo necesario el fortalecimiento de la capacidad estatal para combatir de manera eficaz a otros actores armados no estatales como las *Bacrim*. En otras palabras, la firma del acuerdo de paz no significa que el conflicto se acabó, pues aunque las FARC se desmovilicen, entreguen las armas y se reinserten en la sociedad, otros grupos armados buscarán ocupar el espacio dejado por las FARC.

---

<sup>13</sup> Bargent, James, “Nuevos grupos de disidentes de FARC comienzan a formarse en Colombia”, *Insight Crime*, 04 de agosto de 2017, <http://es.insightcrime.org/analisis/informes-muestran-como-toman-forma-celulas-criminales-formadas-ex>, 23/10/17.

<sup>14</sup> “Del Plan Colombia a Paz Colombia”, *La Nación*, 12 de febrero de 2016, <http://www.lanacion.com.ar/1870299-del-plan-colombia-a-paz-colombia>, 20/09/2017.

<sup>15</sup> *Idem*.

Este contexto podría favorecer un recrudecimiento de la violencia en algunas zonas de Colombia<sup>16</sup>. Según la Fundación Paz y Reconciliación, desde la desmovilización de las FARC, 74 de sus territorios han sido tomados por Grupos Armados Organizados (GAO)<sup>17</sup>, dentro de este grupo el Estado incluye a las *Autodefensas Gaitanistas de Colombia* o el *Clan del Golfo*, que cuentan aproximadamente con 1900 integrantes; *Los Puntilleros*; o el *Ejército Popular de Liberación* (también conocidos como *Los Pelusos*), quienes no son reconocidos como guerrilla. Estos son algunos de los mayores actores, mas no se deben dejar de lado actores más pequeños, pero de significativo impacto a nivel local, los cuales son denominados Grupos Delincuenciales Organizados (GDO). La FPI estima que en Colombia existen 24 GDO, entre ellos se encuentran *Los Caqueteños*, *Los Botalones*, *Los Rastrojos*, *Los Costeños*, *La Cordillera*, *La Constru*, *Los Pachenca*, *La Empresa* y el *Clan Isaza*<sup>18</sup>.

El crimen organizado es un fenómeno transnacional, por tanto no son solo organizaciones colombianas las que intentan ocupar el lugar de las FARC, también organizaciones de países fronterizos. Tal es el caso de los grupos brasileiros *Primeiro Comando da Capital* (PCC) y *Comando Vermelho* (CV), quienes están compitiendo por ganar el control de tres regiones principalmente: Amazonas, Rondonia y Matto Grosso, los estados de frontera entre el Perú, Brasil, Colombia y Bolivia<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Mantilla, Sebastián, “Efectos de la paz para Ecuador”, *El Comercio*, <http://www.elcomercio.com/opinion/efectos-paz-ecuador-colombia-sebastianmantilla.html>, 23/10/17.

<sup>17</sup> GAO: Antiguas bandas criminales, que nacieron de la teórica desmovilización de los grupos paramilitares a mediados de la primera década del siglo XXI. Brunner, Eva y Grande, Ricardo, “Colombia hereda una guerra por la coca en los antiguos territorios FARC”, *El Español*, 29 de julio de 2017, [https://www.elespanol.com/mundo/america/20170728/234727158\\_0.html](https://www.elespanol.com/mundo/america/20170728/234727158_0.html), 23/10/17,

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> Padinger, Germán, “Efecto indeseado de los acuerdos de paz en Colombia: crece la plantación de coca y la pelea entre bandas narco”, *Infobae*, 16 de julio de 2017, <https://www.infobae.com/america/colombia/2017/07/16/efecto-indeseado-de-los-acuerdos-de-paz-en-colombia-crece-la-plantacion-de-coca-y-la-pelea-entre-bandas-narco/>, 23/10/2017.

## **Producción de hoja de coca**

Los productores de hoja de coca son el eslabón más débil en la cadena de las drogas ilícitas, es por ello que la tendencia en los últimos años ha sido reconocer esta realidad y dejar de criminalizarlos; y dar más énfasis al ataque de eslabones de mayor poder de la cadena. Parte de este sector considera que “mucho de lo que se ha dicho sobre ese tema, es letra muerta porque la realidad del campo es otra”<sup>20</sup>.

Dada esta realidad es fundamental el plan de desarrollo agrario contenido en el acuerdo final que propone soluciones a los graves problemas sociales, económicos y ambientales que se generan como consecuencia de la producción y el mercado de estos cultivos y que necesita una solución real a partir de un análisis de la situación actual<sup>21</sup>. En el marco de las negociaciones entre Gobierno colombiano y las FARC se dio inicio a un proyecto piloto de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el municipio de Briceño, en el departamento de Antioquia, este hecho marcó el punto de partida de la implementación de los acuerdos de La Habana, los cuales tienen que alcanzar a las zonas rurales para poder considerarlos exitosos, pues es en estos territorios donde más impacto ha tenido el conflicto.

Sin embargo, no todos los implicados miran con tanto optimismo estas iniciativas. Un campesino de la localidad de Jambaló, departamento de Cauca, declaró “acá ninguna autoridad llega para ayudarnos con los cultivos tradicionales. La guerrilla es la que pone el orden. Aquí seguiremos sembrado coca y marihuana”<sup>22</sup>. Dada la escasa presencia del Estado en estas zonas alejadas, la población percibe que un grupo armado es el que impone el orden. Esta percepción adquiere mayor relevancia a la luz del último informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) según el cual, 74 500 hogares colombianos estaban

---

<sup>20</sup> Benezra, Jorge, “El futuro de la droga en Colombia”, *ABC Internacional*, 27 de setiembre de 2016, [http://www.abc.es/internacional/abci-futuro-droga-colombia-201609270353\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-futuro-droga-colombia-201609270353_noticia.html), 22/10/17.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> *Idem*.

involucrados en la siembra de coca en el año 2016, un 11% más que en 2014. En el departamento del Cauca existen plantaciones de marihuana en el valle y alrededor de 3326 hectáreas de coca, se estima que en estas montañas se encuentran los cultivos más grandes de Colombia<sup>23</sup>.

Los pobladores de estas zonas denuncian que se ven obligados a pagar un impuesto a la coca tanto al Ejército como a los grupos armados irregulares, de esta manera los cultivos ilícitos son cada vez mayores y a la vista de las autoridades<sup>24</sup>.

### **3.2. Efectos a nivel regional**

Dada la naturaleza transnacional del problema de las drogas, se prevé que la firma del Acuerdo Final de Paz tenga efectos de alcance regional, en especial en los países fronterizos –Colombia limita con cinco países: al sur con Perú y Ecuador, al noroeste con Panamá y al este con Venezuela y Brasil<sup>25</sup>–. Los roces diplomáticos entre Colombia y Ecuador por las fumigaciones, violaciones del espacio aéreo ecuatoriano e incursiones de las fuerzas armadas a territorio ecuatoriano; enfrentamientos con Venezuela por la presencia de los grupos armados en su territorio; el problema de los refugiados panameños; y los tratados de interdicción aérea con Brasil, muestran que el conflicto armado ya traspasó las fronteras y alcanzó a otros países de la región<sup>26</sup>.

En el caso de Ecuador las Fuerzas Armadas, el Gobierno y diferentes actores han adoptado posiciones distintas frente al conflicto<sup>27</sup>, sin embargo, no se puede negar su cercanía a este. El 5 de octubre de 2017 ocurrió un episodio de violencia en El Tandil, Tumaco, cerca de la frontera con Ecuador; hubo siete campesinos fallecidos y 15 heridos.

---

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> “El conflicto colombiano y su influencia en el Ecuador”, <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=13697> 23/10/17.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

Por su parte, el presidente de Panamá Juan Carlos Varela expresó su preocupación con relación a los efectos del acuerdo de paz con las FARC<sup>28</sup>. En una declaración en mayo de 2017, anticipó que se producirá un aumento de la violencia y el narcotráfico en los países vecinos, y que incluso ya se estarían empezando a notar sus primeros efectos<sup>29</sup>.

Por otro lado, un sector de la política en Venezuela considera que las FARC no solo es un problema colombiano, sino también venezolano. María Corina Machado, una importante líder de la oposición, considera que el problema colombiano ha llegado a Venezuela hace mucho tiempo<sup>30</sup>. En el pasado, hubo momentos de mucha tensión entre Venezuela y Colombia debido a declaraciones del presidente Chávez, quien en múltiples oportunidades manifestó su interés de conversar con la guerrilla para llegar a acuerdos de respeto a Venezuela.<sup>31</sup>

En el ámbito multilateral, en la Cumbre de las Américas en Cartagena, el presidente Santos solicitó a la OEA que realice un informe sobre los posibles escenarios alternativos para lidiar con el tema de las drogas ilícitas, este informe fue presentado en la Asamblea General llevada a cabo en Antigua, Guatemala en junio de 2013. Si bien no se llegó a conclusiones claras ni definitivas, fue notorio el efecto que tuvo en la región<sup>32</sup>. Tal es el caso del gobierno de Otto Pérez en Guatemala que ha hecho explícita su posición a favor de la despenalización de algunas drogas, y México ha acompañado a Colombia y Guatemala en su iniciativa de iniciar una discusión sobre el tema en el seno de la Organización de las Naciones Unidas<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> “La paz en Colombia tiene efectos negativos en Panamá: Varela”, *El Colombiano*, 11 de mayo de 2017, <http://www.elcolombiano.com/colombia/presidente-de-panama-dice-que-acuerdo-de-paz-en-colombia-tiene-efectos-negativos-en-su-pais-CA6507114>, 20/09/2017.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> Balling, 2013. *Op. Cit.* Pág. 3.

<sup>31</sup> “El conflicto colombiano y su influencia en el Ecuador”, <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=13697> 23/10/17.

<sup>32</sup> Borda, Sandra, *Op. Cit.*

<sup>33</sup> *Idem*.

En el documento *Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025*<sup>34</sup> se presentan cuatro escenarios, estos no son pronósticos ni recomendaciones sobre lo que debería ocurrir; son narraciones de lo que podría suceder en un futuro en cuanto a la problemática de las drogas en el hemisferio. Para su elaboración se tomó como base las tendencias actuales y las variables más importantes en materia política económica, social, cultural e internacional. Los cuatro escenarios –*Juntos, Caminos, Resiliencia y Ruptura*– son la formulación de cuatro futuros posibles que exploran las respuestas que el hemisferio podría desplegar ante el problema de la droga.

La política del Perú podría estar en línea con el escenario *Juntos* pues el problema de las drogas es visto como parte de uno mayor de inseguridad, con instituciones estatales débiles incapaces de controlar sus consecuencias como el crimen organizado, la violencia y la corrupción. La respuesta que se intenta dar es fortalecer las capacidades de las instituciones judiciales y de seguridad pública mediante una mayor profesionalización, mejores alianzas con los ciudadanos, nuevos indicadores de éxito y una cooperación internacional mejorada.

Las oportunidades que presenta son mejor seguridad ciudadana; mayor credibilidad en las instituciones estatales, lo que respalda el incremento en la tributación; una alianza hemisférica renovada. Por otro lado, los retos para su implementación son la reconstrucción de instituciones estatales frente a la oposición de intereses arraigados; una cooperación internacional dispersa y vacilante; el efecto globo de las actividades criminales desplazándose hacia lugares con instituciones más débiles.

Se puede considerar que la política antidrogas peruana busca incorporar ciertos rasgos del escenario *Resiliencia*. El problema de las drogas es visto como una

---

<sup>34</sup> Realizado por el Equipo de Escenarios convocado por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias – 2012.

manifestación de disfunciones sociales y económicas subyacentes que generan violencia y adicción. La respuesta propuesta son programas para el fortalecimiento de las comunidades y el mejoramiento de la seguridad y la salud públicas, creados de abajo hacia arriba por los gobiernos locales, las empresas y las organizaciones no gubernamentales.

Las oportunidades que se crearían serían comunidades más incluyentes, menos violentas y más sanas que asumen un rol activo en la lucha contra las drogas y el crimen. Por el contrario, como retos se encontraría que recursos y capacidades insuficientes de muchos gobiernos locales y organizaciones no-gubernamentales para abordar estos problemas; rezagos antes de que esta respuesta logre reducir el crimen relacionado con las drogas.

De manera contraria, el escenario *Caminos* tiene una posición opuesta a la peruana. En este, se considera el problema es el régimen legal y regulatorio actual para controlar el uso de drogas mediante sanciones penales pues está causando demasiado daño. La respuesta que se intenta dar es probar y aprender de regímenes legales y regulatorios alternativos, iniciando con el cannabis.

El escenario *Ruptura* tampoco es compatible con los lineamientos de la política exterior peruana, si bien considera que el problema es que los países en donde se producen las drogas (especialmente la cocaína) y aquéllos por donde se hace el tránsito, están pagando costos insostenibles e injustos. La respuesta que se da es que algunos países abandonan unilateralmente la lucha contra (o llegan a aceptar) la producción y el tránsito de drogas en su territorio, cambio que no puede darse en el Perú a la luz de la Constitución.

### **3.3. Efectos para el Perú**

Perú y Colombia comparten el espacio amazónico, tienen una relación de mutuo interés y natural cooperación que se ha visto reflejada en el Tratado de Cooperación



Amazónica de julio de 1978 y el Tratado de Cooperación Amazónica Peruano-Colombiano de 1979<sup>35</sup>. En este espacio se comparten amenazas como el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas<sup>36</sup>. De no fortalecer su política contra las drogas el Perú corre el riesgo de convertirse en un receptor del negocio ilícito de las drogas, que actúa como una transnacional, favorecería sus operaciones en el Perú<sup>37</sup>.

El Perú ha saludado el acuerdo de paz, sin embargo, es necesario que tome medidas, pues como país vecino también podría recibir algunas de estas consecuencias, como la posible incursión de grupos armados y carteles<sup>38</sup> como lo señaló el parlamentario andino Gonzáles Fernández. En setiembre del 2016, el presidente Pedro Pablo Kuczynski declaró que "en el Perú debemos estar vigilantes porque sabemos que en cercanías al (fronterizo) río Putumayo hay gente de las FARC que quieren seguir activos ignorando el tratado de paz"<sup>39</sup>.

La frontera fluvial del Perú y Colombia es de más de 1500 km., en ella existen 25 bases peruanas y seis colombianas. Ya a inicios del año 2003, en una entrevista, el director de la Central Nacional de Inteligencia (CNI) de la administración del presidente peruano Alejandro Toledo señaló que "se había observado, en territorio de su país, en la zona del Putumayo, la presencia de guerrilleros de las FARC, con uniformes y armamento. Sin embargo, tal presencia no creaba un problema de seguridad mayor, en la medida de un pequeño destacamento, posiblemente en etapa de refresco y descansa en territorio peruano"<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> Pereyra Plascencia, Hugo, 2005, "Visión Histórica de las Relaciones entre el Perú y Colombia", *Política Internacional*, N° 79. Pág. 62.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> García en Novak, Fabián y Namihas, Sandra, 2014, *Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus vecinos*, Lima: Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Internacionales.

<sup>38</sup> "Perú debe saludar acuerdo de paz entre Colombia y las FARC pero tomando medidas preventivas", *Perú 21*, 23 de junio de 2016, <https://peru21.pe/politica/peru-debe-saludar-acuerdo-paz-colombia-farc-tomando-medidas-preventivas-221607>, 22/10/17.

<sup>39</sup> "Perú reforzará frontera por miedo a ingreso de guerrilleros de las Farc", *El País*, 22 de setiembre de 2016, <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/peru-reforzara-frontera-por-miedo-a-ingreso-de-guerrilleros-de-las-farc.html>, 20/09/17.

<sup>40</sup> Moreano Urigüen, Hernán. "Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005", *Íconos*, N° 24, 2006, <http://www.redalyc.org/pdf/509/50902413.pdf>, 20/09/17.

En este sentido, existe el riesgo para la seguridad del Perú que las FARC ingresen a territorio peruano para rearmarse, descansar o consolidar sus vínculos con el narcotráfico y los remanentes de los movimientos subversivos peruanos<sup>41</sup>. De acuerdo con inteligencia del ejército peruano, en la frontera con el Putumayo hay un frente de las FARC compuesto por unos 120 guerrilleros, que tiene apoyo de otro contingente, el *Comando 14* o el *Bloque Sur* de las FARC, compuesto por un grupo de alrededor 200 hombres<sup>42</sup>.

En febrero de 2017 el congresista Octavio Salazar, ex Ministro del Interior, denunció que la seguridad nacional se encontraba en peligro, pues alrededor de 1300 integrantes de las FARC buscarían cruzar la frontera entre Perú y Colombia a fin de asentarse en la selva y obtener beneficios del cultivo de hoja de coca, hecho que ya habría sucedido en Brasil. Esta información fue proporcionada por el ministro de Defensa de Brasil, Raúl Jungmann, y confirmada por su homólogo de Colombia, Luis Carlos Villegas<sup>43</sup>.

Ahora bien, estos temores no son infundados si se toma en consideración el *efecto globo*, es decir, que el negocio ilícito se traslade de un país a otro ante el endurecimiento de la política antidrogas en un determinado país<sup>44</sup>. La proximidad geográfica hace necesario un trabajo en conjunto y a la vez que cada país desarrolle su propia política contra el tráfico ilícito de drogas, a fin de evitar que las redes de tráfico de drogas se trasladen en búsqueda de políticas menos rígidas.

El *efecto globo* no es un fenómeno nuevo en la región, toda vez que ya ha ocurrido en múltiples oportunidades. El primero ocurrió en la década de 1990<sup>45</sup>, ante el

---

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> “Octavio Salazar advierte que integrantes de las FARC podrían cruzar frontera peruana”, *Diario Correo*, 2 de febrero de 2017, <https://diariocorreo.pe/politica/octavio-salazar-advierte-que-integrantes-de-las-farc-podrian-cruzar-frontera-peruana-728615/>, 20/09/17.

<sup>44</sup> Novak, Fabián y Namihás, Sandra, 2014, *Op.Cit.* Pág. 60.

<sup>45</sup> *Idem.*

fortalecimiento de la política antinarcóticos en Perú y la interdicción aérea que dificultó el cultivo de hoja de coca y la producción y tráfico de cocaína, la producción de cocaína se desplazó a Colombia, donde la política era menos rígida. El segundo *efecto globo* ocurrió entre 1999 y 2009, en este período la dinámica fue a la inversa de la de los años 90. Colombia tuvo una tendencia a la reducción de producción de droga, por el contrario, Perú experimentó una tendencia de incremento de producción<sup>46</sup>.

Esta migración de eslabones de la cadena productiva de un país a otro puede explicarse por el mercado de las drogas y su búsqueda de amortiguar los efectos de las políticas antidroga. En este sentido, “cuando el costo de operar en un país aumenta, las redes de tráfico sustituyen sus operaciones en otros países y mercados”<sup>47</sup>. Este fenómeno hace que sea necesaria una visión regional al enfrentar el problema de las drogas, pues si se aumenta la presión únicamente en un país, el problema se estará desplazando a otro, sin lograr una solución duradera.

Perú planea reducir a la mitad sus cultivos de coca hacia 2021, el negocio del narcotráfico mueve unos 2000 millones de dólares anuales en el país, según sus autoridades. Según informó en mayo la presidenta ejecutiva de DEVIDA, Carmen Masías, tras el acuerdo de paz en Colombia, exintegrantes de las FARC están ingresando al territorio peruano para traficar drogas. Asimismo, señaló que

“En Colombia se decomisa mucha más droga que en Perú, en una relación de 200 versus 20 toneladas. Es más fácil venir a Perú y sacar droga”<sup>48</sup>.

A pesar de las altas cifras de áreas de cultivo de coca, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos señala que el acuerdo de paz con las FARC “abre una oportunidad de acceder a algunos territorios en un ambiente sin conflicto”. El

---

<sup>46</sup> García y Antezana en *Ibid.* Pág. 61.

<sup>47</sup> Osorio Granados, Marcela, “Plan Colombia no redujo la oferta de cocaína: Pascual Restrepo”, *El Espectador*, 25 de mayo de 2016, <https://colombia2020.elespectador.com/politica/plan-colombiano-redujo-la-oferta-de-cocaina-pascual-restrepo>, 21/10/17.

<sup>48</sup> “Perú, Colombia y Brasil a la caza de avionetas del narcotráfico”, *Gestión*, 22 de junio de 2017, <https://gestion.pe/politica/peru-colombia-y-brasil-caza-avionetas-narcotrafico-2193148>, 20/09/17.

informe revelado por la UNODC cita que de las 26 zonas veredales donde hoy se concentra esa guerrilla, 24 están en el área de influencia de los cultivos de coca<sup>49</sup>.

El acuerdo contempla que el Gobierno colombiano promoverá una conferencia internacional en el marco de las Naciones Unidas para evaluar la lucha contra las drogas y los posibles ajustes a esa política; los compromisos y la responsabilidad entre los países productores y los consumidores a la hora de enfrentar el problema del narcotráfico<sup>50</sup>.

Del propio texto del acuerdo se desprende que la “persistencia de los cultivos está ligada, en parte, a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico”<sup>51</sup>, la suscripción del mismo no va a lograr la mejora de estos factores en el corto plazo, por tanto las disposiciones del acuerdo de paz por las que 10 millones de hectáreas que serían devueltas a los campesinos expulsados de sus tierras son fundamentales para enfrentar las raíces del problema. En la actualidad más de la mitad de tierra despojada está en manos de latifundistas, terratenientes y ganaderos ligados al narcotráfico, grupos paramilitares, sicarios y militares<sup>52</sup>. Es importante precisar que la presencia del Estado y la promoción de cultivos alternativos rentables es indispensable para que la devolución de tierras sea eficaz como medida para disminuir los cultivos de coca.

---

<sup>49</sup> “El 63% de la coca está solo en tres departamentos del país”, *El Tiempo*, 14 de julio 2017, <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/produccion-y-cultivo-de-coca-en-los-departamentos-de-colombia-2017-109304>, 21/10/17.

<sup>50</sup> “Sustitución voluntaria es el eje contra narcocultivos”, *El Tiempo*, 27 de agosto de 2016, <http://www.eltiempo.com/especiales/acuerdo-sobre-drogas-ilicitas-del-proceso-de-paz-40393>, 23/10/17.

<sup>51</sup> Vargas Velásquez, Alejo, “Acuerdo sobre drogas ilícitas, un salto cualitativo en La Habana”, *UN Periódico*, 7 de junio de 2014, <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/acuerdo-sobre-drogas-ilicitas-un-salto-cualitativo-en-la-habana.html>, 23/10/17.

<sup>52</sup> “El Plan Colombia: ¿La Nueva Fisonomía de Sudamérica?”, *Revista IHU*, 28 de octubre de 2016, <http://www.ihu.unisinos.br/161-noticias/noticias-espanol/561724-el-plan-colombia-la-nueva-fisionomia-de-sudamerica>, 23/10/17.

### 3.4. Política exterior peruana

A lo largo del tiempo, las FARC han estado ligadas al tráfico de drogas como medio de financiamiento para sus acciones guerrilleras y terroristas en Colombia. Su desmovilización y transformación en una fuerza política convencional, en el marco del acuerdo de paz, supone un vacío de poder en las regiones productoras, más aún si la organización se retira completamente del negocio y ayuda en la lucha contra el narcotráfico<sup>53</sup>.

Los escenarios de postconflicto no se caracterizan por mayor seguridad, sino todo lo contrario. Los posibles conflictos al interior de Colombia entre otros grupos armados pueden generar un mayor número de desplazados y refugiados; que los desmovilizados migren a países vecinos por temor de ser ajusticiados; que esos grupos armados expandan su actividad en países vecinos; que los desplazados generen mayor presión en términos de servicios de salud y educación en estas zonas con graves carencias actuales; que la actividad del narcotráfico se incremente, entre otros probables efectos<sup>54</sup>.

En este contexto,

“es necesario contar con una política regional de lucha contra las drogas entre los países productores, principalmente Perú y Colombia, para evitar el traslado de la producción de cultivos ilegales y la producción de drogas, así como del crimen organizado que la sustenta.”<sup>55</sup>

Por ello, es preciso el fortalecimiento de los mecanismos bilaterales de cooperación a fin de enfrentar y evitar el trasvase del problema de manera conjunta.

---

<sup>53</sup> Padinger, Germán, “Efecto indeseado de los acuerdos de paz en Colombia: crece la plantación de coca y la pelea entre bandas narco”, *Infobae*, 16 de julio de 2017, <https://www.infobae.com/america/colombia/2017/07/16/efecto-indeseado-de-los-acuerdos-de-paz-en-colombia-crece-la-plantacion-de-coca-y-la-pelea-entre-bandas-narco/>, 23/10/2017.

<sup>54</sup> Mantilla, Sebastián, “Efectos de la paz para Ecuador”, *El Comercio*, <http://www.elcomercio.com/opinion/efectos-paz-ecuador-colombia-sebastianmantilla.html>, 23/10/17.

<sup>55</sup> Novak, Fabián y Namihas, Sandra, 2011, *Op. Cit.*

### 3.4.1. Mecanismos bilaterales de cooperación

#### *Gabinete Binacional*

En febrero de 2014 los presidentes de ambos países acordaron establecer el Gabinete Binacional como:

“máxima instancia para la armonización de sus políticas bilaterales, impulsando la cooperación entre ambos países –particularmente en la zona de frontera común– con prioridad en los temas de desarrollo con inclusión social, el económico-comercial, como también los de defensa y seguridad”<sup>56</sup>.

La creación de este mecanismo implica la necesidad de que los mecanismos existentes se articulen a la nueva dinámica y marco de relacionamiento bilateral. Es de una periodicidad anual, el primer Gabinete Binacional se llevó a cabo en Iquitos en setiembre de 2014. La última reunión fue el III Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional de Ministros, realizado en Arequipa en enero de 2017; la próxima reunión está prevista a realizarse en Colombia en el año 2018.

Para el III Gabinete Binacional se adoptó la siguiente estructura:

<b>EJE TEMÁTICO</b>	<b>GRUPOS DE TRABAJO</b>
I - Gobernanza y Asuntos Sociales	Asuntos Sociales
	Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura y Deporte
	Gobernanza y Reforma del Estado
II - Asuntos Ambientales y Minero-Energéticos	Asuntos Ambientales
	Energía y Minas
III - Comercio, Desarrollo Económico y Turismo	Impulso al Comercio e Inversión
	Turismo
	Agricultura
	Comunicaciones

<sup>56</sup> Novak, Fabián y Namihas, Sandra, 2014, *Op. Cit.*

IV - Seguridad y Defensa	Seguridad
	Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas
	Cooperación en la Lucha contra la Corrupción
	Cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional
	Cooperación Judicial y DDHH
	Cooperación en la lucha contra el Lavado de Activos provenientes de diversos ilícitos
V - Asuntos Fronterizos y Migratorios	Implementación del Plan de Desarrollo de la ZIF
	Políticas para promover y fortalecer la integración fronteriza
	Asuntos Migratorios

Es preciso resaltar la existencia de un grupo de trabajo específico para la Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas dentro del eje de seguridad y defensa. Este eje no ha sufrido variación respecto de ediciones anteriores.

***Mecanismo de Consulta y Coordinación Política (2+2)***

Se trata de un mecanismo de coordinación política creado en marzo de 2007 a fin de definir líneas estratégicas en materia de seguridad y defensa para enfrentar de manera coordinada amenazas como el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y delincuencia organizada transnacional. Participan en él los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa del Perú y Colombia, tiene una periodicidad variable.

La primera reunión se llevó a cabo en agosto de 2007 en Bogotá y se aprobó la creación de la Comisión Binacional de Seguridad Fronteriza (COMBIFRON) y se

discutieron temas vinculados a la seguridad y defensa de ambos países. La última reunión de este mecanismo fue el IV Mecanismo de Consulta y Coordinación Política (2+2), que tuvo lugar en Lima en octubre del 2015.

Este mecanismo permite:

“Llegar a consensos sobre temas de vital importancia para ambos países vinculados a los campos de la seguridad, la defensa, la cooperación fronteriza y la política exterior. En este sentido, su fortalecimiento y continuidad permitirán garantizar nuestros máximos objetivos de una asociación estratégica e integración profunda.”<sup>57</sup>

No se ha definido la fecha de la siguiente reunión, sin embargo, se puede apreciar que los temas de este mecanismo han sido abordados en el eje de seguridad de los Gabinetes Binacionales.

#### ***Comisión Binacional de Seguridad Fronteriza (COMBIFRON)***

Se creó en el marco del primer Mecanismo de Consulta y Coordinación Política (2+2), en estas reuniones se busca fortalecer la cooperación bilateral entre las fuerzas armadas de ambos países y el intercambio de información a fin de mejorar la seguridad de la frontera binacional, así como un incremento de la presencia estatal en la zona. Tiene una perspectiva netamente militar.

En la quinta reunión llevada a cabo en Bogotá en 2010, se estableció:

- a) La necesidad de implementar canales de comunicación seguros entre instancias de inteligencia de ambos países así como asegurar una mayor presencia en estas reuniones de representantes de las policías nacionales y de migraciones.
- b) Incrementar el intercambio de información entre los oficiales de enlace del ejército en Leticia e Iquitos a efectos de judicializar la comisión de delitos en la zona de frontera como también efectuar anualmente un ejercicio operacional combinado en la zona de frontera.
- c) Intercambiar en forma trimestral información sobre la situación de la zona fronteriza a nivel de las marinas de guerra, y realizar un censo de población y de necesidades previo a las acciones cívicas de apoyo social en la zona fronteriza.
- d) Brindar facilidades a las respectivas fuerzas aéreas para sobrevolar determinadas rutas y asimismo realizar un levantamiento fotográfico de las pistas aéreas, legales e ilegales, en la zona de frontera.

---

<sup>57</sup> Novak, Fabián y Namihás, Sandra, 2011, *Op. Cit.*



- e) Intercambiar información de inteligencia entre los oficiales de enlace de la policía en Leticia e Iquitos.
- f) Finalmente, levantar información en las comunidades que habitan la zona de frontera a fin de realizar un mejor control migratorio.

La periodicidad de este mecanismo es variable, es de destacar que se han realizado reuniones con regularidad y fluidez desde su creación<sup>58</sup>. La última reunión fue la XVIII Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), realizada en Bogotá en noviembre del 2016.

#### ***Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD)***

Mecanismo creado en 2002 en el Acuerdo de Cooperación Policial con el propósito de tratar los temas relevantes de la relación bilateral en materia de seguridad y defensa, es presidido por los Ministros de Defensa.

En el marco de este mecanismo se han llevado a cabo dos reuniones, la última reunión fue en 2005. No se ha realizado una nueva pese a declaraciones al más alto nivel de que se lleve a cabo la tercera reunión<sup>59</sup>.

#### ***Mecanismo de Alto Nivel de Seguridad y Cooperación Judicial (MAN)***

Este mecanismo se creó en 2001 con el fin de ser una instancia de cooperación y coordinación política encargada de estudiar de manera integral los asuntos referidos a terrorismo, problema mundial de las drogas, tráfico de armas, corrupción y otras actividades ilícitas a fin de proponer medidas concretas de confianza mutua<sup>60</sup>.

Es presidido por los Viceministros de Relaciones Exteriores, cuenta con la participación de los Viceministros de Defensa, Interior y Justicia, además de los

---

<sup>58</sup> Novak, Fabián y Namihas, Sandra, 2014, *Op. Cit.*

<sup>59</sup> *Ibidem.*

<sup>60</sup> Novak, Fabián y Namihas, Sandra, 2011, *Op. Cit.*

Consejeros Presidenciales de Alto Nivel para Asuntos de Drogas y Corrupción del Perú.

### ***Comisión Mixta Peruano-Colombiana en Materia de Drogas***

El Convenio Administrativo entre el Perú y Colombia celebrado en marzo de 1979 creó la Comisión Mixta Peruano-Colombiana para la Prevención del Uso Indebido y la Represión del Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas. Esta comisión se reunió en 1984 (Lima), 1985 (Bogotá) y 1986 (Lima)<sup>61</sup>.

Doce años después se celebró el Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Desarrollo Alternativo, Prevención del Consumo, Rehabilitación, Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos, en virtud del cual se creó la Comisión Mixta Peruano-Colombiana en Materia de Drogas, que reemplazó a la mencionada en el párrafo anterior<sup>62</sup>.

La nueva comisión se reunió en 1998 (Bogotá), 2001 (Lima), 2007 (Bogotá), 2011(Lima), 2014 (Bogotá), 2016 (Lima) y la última reunión fue la X Comisión Mixta en Materia de Drogas en Bogotá en noviembre de 2017.

La comisión se subdivide en los siguientes grupos temáticos: control de la oferta, cooperación judicial y lavado de activos; intercambio de información e inteligencia; cooperación en reducción en la demanda de drogas y desarrollo alternativo.

Si bien las reuniones fueron distanciadas, en los últimos años se puede observar una preocupación mayor en el problema de las drogas entre ambos países reflejada en sesiones más regulares y continuas.

---

<sup>61</sup> Novak, Fabián y Namihás, Sandra, 2014, *Op. Cit.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

En resumen, existen diversos mecanismos de cooperación bilateral entre el Perú y Colombia en materia de seguridad y defensa. La regularidad de reuniones entre ellos es muy variada, en este sentido, se puede tomar como referencia aquellos mecanismos que han logrado mayores avances a fin de dinamizar la labor de coordinación de políticas. Es necesario armonizar y articular las funciones y objetivos de cada uno, a fin de lograr una adecuada política regional.

## CONCLUSIONES

1. La política nacional de lucha contra las drogas del Perú encuentra su fundamento jurídico en la Constitución Política del Estado y fue recogida en el Acuerdo Nacional. Esta política se encuentra articulada en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, diseñada y conducida por DEVIDA, y enmarcada en los tratados internacionales suscritos, ratificados y vinculados a esta materia.
2. El Perú enfrenta una serie de retos que no dependen únicamente de sí mismo por tratarse de problemas que traspasan las fronteras de los Estados y en los que se ven involucrados muchos actores (Estados, organizaciones criminales y la sociedad civil). Este es el caso del tráfico ilícito de drogas, fenómeno transnacional y multidimensional que representa una de las principales amenazas para la seguridad del país.
3. A nivel internacional, el mercado de las drogas continúa en crecimiento e involucra millones de dólares, los cuales indirectamente favorecen la violencia y otros negocios ilícitos. La naturaleza de este mercado es muy dinámico y flexible, lo cual dificulta la formulación de una estrategia.
4. A nivel regional, el escenario es muy complicado para el Perú; Colombia, Brasil y Bolivia comparten este problema y existe una interdependencia entre ellos. En años recientes Colombia experimentó un incremento de la producción de cocaína y las hectáreas cultivadas de coca; en Brasil ocurrió un aumento de la demanda y se convirtió el primer *hub* de exportación de drogas a nivel mundial; y Bolivia se consolidó como un eje de articulación en las rutas de tráfico ilícito de drogas.

5. La política exterior colombiana ha experimentado un cambio en los últimos años como respuesta a la falta de resultados exitosos de la política anterior. La historia de los últimos 50 años ha estado marcada por la violencia y uno de los actores principales han sido las FARC, quienes tienen el tráfico ilícito de drogas como principal fuente de financiamiento.
6. Los resultados del *Plan Colombia* han sido materia de análisis y se encuentran posiciones encontradas. Por un lado, se resalta su contribución a la contención de la expansión del tráfico ilícito de drogas; por otro lado, se critica su poca efectividad para lograr una reducción sustancial en la oferta de drogas, especialmente cocaína, y haber incidido en la grave afectación y vulneración de derechos humanos. La nueva etapa de este plan, *Paz Colombia*, enfrentará el escenario del postconflicto y tendrá que proveer herramientas para la consolidación de la paz e impedir un retorno a la situación de violencia.
7. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera representa un significativo avance hacia la pacificación interna de Colombia. Sin embargo, no genera grandes beneficios respecto al tráfico ilícito de drogas y otras actividades ilegales, pues el vacío que dejan las FARC en la cadena delictiva será ocupado por otros grupos delincuenciales que ya tienen presencia en la región. El acuerdo ha sido negociado por una élite de las FARC, por tanto, existe la incertidumbre sobre la posición de algunas facciones independientes y grupos disidentes, cuyos nexos con el ilícito negocio han sido demostrados.
8. El *efecto globo* condiciona la necesidad de un trabajo en conjunto y a la vez al interior de cada país con el objetivo de desarrollar su propia política contra el tráfico ilícito de drogas y fortalecer las estrategias sociales que favorezcan y afirmen la presencia del Estado, a fin de evitar que las redes de tráfico de drogas se trasladen en búsqueda de políticas menos rígidas.

## RECOMENDACIONES

A fin de enfrentar el problema mundial de las drogas es necesario tomar medidas en cuanto a seguridad y defensa del Perú. La eficacia de estas medidas dependerá en gran medida del grado de coordinación entre los Estados involucrados, dada la importancia del desarrollo de una adecuada política regional orientada a afinar al ejercicio de presión simultánea en todos los países donde se desenvuelven las redes de tráfico ilícito de drogas. En este sentido, es esencial el fortalecimiento de los mecanismos bilaterales de cooperación existentes en materia de defensa y seguridad, haciendo especial énfasis en la articulación de sus funciones.

La cooperación internacional –Norte-Sur, Sur-Sur y triangular– adquiere un rol protagónico para afrontar el problema de las drogas ilícitas, sobre la base del principio de responsabilidad común compartida. En este punto es pertinente hacer la diferenciación entre cooperación para el desarrollo y la lucha contra el problema de las drogas. Por este motivo, es fundamental la coordinación entre las entidades del Estado peruano encargadas de la gestión de cooperación internacional y de la formulación de la política exterior sobre esta materia.

## BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional.

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera. 24 de noviembre de 2016.

<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>.

Constitución Política del Perú de 1991.

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021, 2017.

Informe Anual sobre las Drogas 2017 de la UNODC.

Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Decreto Legislativo 824, Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que Fortalece la Lucha contra las Drogas.

Política Nacional contra las Drogas de Colombia.

Presentación del Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas Subdirección Estratégica y de Análisis, 2014. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Marzo/2.\\_PRESENTACION\\_MJD\\_WEB\\_1.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Marzo/2._PRESENTACION_MJD_WEB_1.pdf).

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional, “Paz Colombia y los dilemas del postconflicto”, [https://www.anepe.cl/paz-colombia-y-los-dilemas-del-postconflicto/#\\_ftn3](https://www.anepe.cl/paz-colombia-y-los-dilemas-del-postconflicto/#_ftn3), 22/10/17.

Alto Comisionado para la Paz, “Acuerdo Solución al problema de las drogas ilícitas”, <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/solucion-al-problema-de-las-drogas-ilicitas.html>, 15/09/17.

Angelo, Paul, 2016. “A FARCical Deal in Colombia?” *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/colombia/2016-08-07/farcical-deal-colombia>.

Balling, Christine, 2013. “Peace Signs in Colombia”, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/colombia/2013-08-04/peace-signs-colombia>.

Bargent, James, “Nuevos grupos de disidentes de FARC comienzan a formarse en Colombia”, *Insight Crime*, 04 de agosto de 2017, <http://es.insightcrime.org/analisis/informes-muestran-como-toman-forma-celulas-criminales-formadas-ex>, 23/10/17.

Benezra, Jorge, “El futuro de la droga en Colombia”, *ABC Internacional*, 27 de setiembre de 2016, [http://www.abc.es/internacional/abci-futuro-droga-colombia-201609270353\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-futuro-droga-colombia-201609270353_noticia.html), 22/10/17.

Borda, Sandra, “Escenarios posibles frente al proceso de paz colombiano. Efectos internos y regionales”, julio 2013, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10153.pdf>, 25/09/17.

Cabieses, Fernando, 1996. “La Hoja de Coca y sus Encrucijadas”, *Debate Agrario*, [http://www.cepes.org.pe/debate/debate25/08\\_Articulo.pdf](http://www.cepes.org.pe/debate/debate25/08_Articulo.pdf), nº 25.

Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015. “Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Informe final”.

Departamento de Estado, 2017. *Reporte Internacional sobre la Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos*, <https://www.state.gov/documents/organization/268025.pdf>, 24/09/17.

Departamento Nacional de Planeación, 2016. “Plan Colombia: Balance de los 15 años”. FACT SHEET: Peace Colombia – A New Era of Partnership between the United States and Colombia. The White House – Office of the Press, 4 febrero 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>, 21/10/2017.

Galvis-Aponte, Luis Armando; Moyano-Támara, Lina Marcela; y Alba-Fajardo, Carlos Alberto, 2016. “La persistencia de la pobreza en el Pacífico colombiano y sus factores asociados”, *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_238.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_238.pdf), 22/10/2017.

Matiz Cortés, Stefanie. “Las FARC se consolidan como el mayor cartel de narcotráfico del país”, *El Espectador*, 5 de mayo de 2016, <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/farc-se-consolidan-el-mayor-cartel-de-narcotrafico-del-articulo-630659>, 30 de agosto de 2017.

McClintock, Cynthia, 2000. “The United States and Perú in the 1990s: Cooperation with a Critical Caveat on Democratic Standards”, Dept. of Political Science, The George Washington University.



Mantilla, Sebastián, “Efectos de la paz para Ecuador”, *El Comercio*, <http://www.elcomercio.com/opinion/efectos-paz-ecuador-colombia-sebastianmantilla.html>, 23/10/17.

Mejía, Daniel, 2014. Conferencia: *Drogas y política de drogas en Colombia*. Universidad de Los Andes.

Meza, Daniel, “El origen de las FARC, la guerrilla más antigua de América Latina”, *El Comercio*, 2 de setiembre de 2012, <http://archivo.elcomercio.pe/mundo/actualidad/origen-farc-guerrilla-mas-antigua-america-latina-noticia-1464153>, 22/10/17.

Miranda, Boris, “Las razones por las que el "No" se impuso en el plebiscito en Colombia”, *BBC Mundo*, 3 de octubre de 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37537629>, 28/10/17.

Moreano Urigüen, Hernán. “Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005”, *Íconos*, N° 24, 2006, <http://www.redalyc.org/pdf/509/50902413.pdf>, 20/09/17.

Novak, Fabián y Namihas, Sandra, 2011. *Perú-Colombia: La Construcción de una Asociación Estratégica y Desarrollo Fronterizo*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Internacionales.

Novak, Fabián y Namihas, Sandra, 2014, *Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus vecinos*, Lima: Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Internacionales.

Ordoñez, Franco, “Florida’s Marco Rubio says he never pledged support for Colombia peace plan”, *Miami Herald*, 11 de mayo de 2017, <http://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/article150058732.html>, 22/10/17.

Osorio Granados, Marcela, “Plan Colombia no redujo la oferta de cocaína: Pascual Restrepo”, *El Espectador*, 25 de mayo de 2016, <https://colombia2020.elespectador.com/politica/plan-colombia-no-redujo-la-oferta-de-cocaina-pascual-restrepo>, 21/10/17.

Pastrana Arango, Andrés, “El Plan Colombia”, *El País*, 21 de febrero de 2000, [https://elpais.com/diario/2000/02/21/internacional/951087623\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/02/21/internacional/951087623_850215.html), 22/10/2017.

Pataquiva García, Germán Nicolás, 2009. “Las FARC, su origen y evolución”, *UNISCI Discussion Papers*, N° 19 (Enero / January 2009),

<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72510/UNISCI%20DP%2019%20-%20PATAQUIVA.pdf>, 22/10/17.

Pereyra Plascencia, Hugo, 2005, “Visión Histórica de las Relaciones entre el Perú y Colombia”, *Política Internacional*, N° 79.

Rebollo, Esther, “Del Plan Colombia al Paz Colombia”, *Alternativas Económicas*, febrero 2016, <https://alternativaseconomicas.coop/articulo/actualidad/del-plan-colombia-a-la-paz-colombia>, 22/10/17.

Redacción BBC Mundo, “El gobierno de Colombia y las FARC firman en Cuba histórico acuerdo de cese el fuego bilateral y definitivo”, *BBC Mundo*, 23 de junio de 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36611165>, 28/10/17.

Redacción BBC Mundo, “El presidente de Colombia Juan Manuel Santos gana el premio Nobel de la Paz 2016”, *BBC Mundo*, 7 de octubre de 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37584044>, 20/09/2017.

Rojas Rivera, Diana Marcela, 2017. Conferencia: "El proceso de paz en Colombia: Oportunidades y Desafíos". Universidad del Pacífico.

Rubio, Marco. “Keep America’s bonds with Colombia strong”, *Miami Herald*, 16 de mayo de 2017, <http://www.miamiherald.com/opinion/op-ed/article150907602.html>, 22/10/2017.

Taft-Morales, Maureen, 2013. *Peru in Brief: Political and Economic Conditions and Relations with the United States*. Congressional Research Service.

Taft-Morales, Maureen, 2016. *Peru: Politics, Economy, and Elections in Brief*. Congressional Research Service.

Thoumi, Francisco, “¡Bienvenidos al pasado!: La actual política mundial contra la droga se mantendrá por otros diez años”, *Razón Pública*, 6 de abril de 2009, <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/389-ibienvenidos-al-pasado-la-actual-polca-mundial-contra-la-droga-se-mantendror-otros-diez-a.html>, 29/10/17.

Universidad Eafit, “Pedagogía de los acuerdos”, <http://www.eafit.edu.co/pedagogiadelosacuerdos/Paginas/drogas-ilicitas.aspx>, 15/09/17.

Wade, Jared, “Colombia to Receive \$450 Million USD in Aid from United States but Longer-Term Peace Funding Remains Uncertain”, *Finance Colombia*, 7 de mayo de 2017, <http://www.financecolombia.com/colombia-to-receive-450-million-usd-in-aid-from-united-states-in-2017-but-longer-term-peace-funding-remains-uncertain/>, 22/10/17.

“Paz Colombia, nuevo capítulo de la alianza entre Colombia y EEUU”, *Vanguardia*, 4 de febrero de 2016, <http://www.vanguardia.com/colombia/346037-paz-colombia-nuevo-capitulo-de-la-alianza-entre-colombia-y-eeuu>, 22/10/2017.

“Del Plan Colombia a Paz Colombia”, *La Nación*, 12 de febrero de 2016, <http://www.lanacion.com.ar/1870299-del-plan-colombia-a-paz-colombia>, 20/09/2017.

Thoumi, Francisco, “UNGASS 2016: una percepción (un poco) diferente sobre las drogas”, *Razón Pública*, 1 de mayo de 2016, <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9415-ungass-2016-una-percepci%C3%B3n-un-poco-diferente-sobre-las-drogas.html>, 29/10/17.

Villegas, Carlos Andrés; Veloza, Wendy; y Salazar, Julián Andrés, “¿Fracasó el Plan Colombia?”, *El Libre Pensador*, 8 de mayo de 2017, <http://librepensador.uexternado.edu.co/fracaso-el-plan-colombia/>, 22/10/17.

“El nuevo capítulo del Plan Colombia se llamará Paz Colombia: Obama”, *El Espectador*, 4 de febrero de 2016, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-nuevo-capitulo-del-plan-colombia-se-llamara-paz-colo-articulo-614763>, 22/10/17.

“Quince años del Plan Colombia: ¿Fue realmente efectivo o terminó en fracaso?”, *RT*, 5 de febrero de 2016, <https://actualidad.rt.com/actualidad/198748-quince-anos-plan-colombia-exito-fracaso>, 21/10/2017.

“Las FARC obtuvieron más de 20 millones de dólares del narcotráfico en las últimas décadas”, *CNN*, 10 de junio de 2016, <http://cnnespanol.cnn.com/2016/06/10/las-farc-obtuvieron-mas-de-20-millones-de-dolares-del-narcotrafico-en-las-ultimas-decadas/>, 22/10/2017.

“Perú debe saludar acuerdo de paz entre Colombia y las FARC pero tomando medidas preventivas”, *Perú 21*, 23 de junio de 2016, <https://peru21.pe/politica/peru-debe-saludar-acuerdo-paz-colombia-farc-tomando-medidas-preventivas-221607>, 22/10/17.

“Más de 400 bloqueos de cocaleros frenan proceso de erradicación”, *El Tiempo*, 23 de agosto de 2016, <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/erradicacion-manual-de-cultivos-ilicitos-en-colombia-frenada-por-bloqueos-38680>, 24/09/17.

“Santos: plebiscito para refrendar los acuerdos de paz será el 2 de octubre”, *DW*, 25 de agosto de 2016, <http://p.dw.com/p/1JpCX>, 28/10/17.

“Sustitución voluntaria es el eje contra narcocultivos”, *El Tiempo*, 27 de agosto de 2016, [http://www.eltiempo.com/especiales/acuerdo-sobre-drogas-ilicitas-del-proceso-de-paz-40393\\_23/10/17](http://www.eltiempo.com/especiales/acuerdo-sobre-drogas-ilicitas-del-proceso-de-paz-40393_23/10/17).

“Perú reforzará frontera por miedo a ingreso de guerrilleros de las Farc”, *El País*, 22 de setiembre de 2016, <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/peru-reforzara-frontera-por-miedo-a-ingreso-de-guerrilleros-de-las-farc.html>, 20/09/17.

“Colombia dijo no: 4 puntos para entender qué pasa ahora con el proceso de paz y las FARC”, *BBC Mundo*, 3 de octubre de 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37537520>, 28/10/17.

“El presidente de Colombia Juan Manuel Santos gana el premio Nobel de la Paz 2016”, *BBC Mundo*, 7 de octubre de 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37584044>, 20/09/2017.

“El Plan Colombia: ¿La Nueva Fisonomía de Sudamérica?”, *Revista IHU*, 28 de octubre de 2016, <http://www.ihu.unisinos.br/161-noticias/noticias-espanol/561724-el-plan-colombia-la-nueva-fisonomia-de-sudamerica>, 23/10/17.

“El primer ataque del frente disidente de las FARC”, *Semana*, 8 de noviembre de 2016, <http://www.semana.com/nacion/articulo/guaviare-frente-primero-de-las-farc-habria-cometido-atentado-en-el-retorno/486591>, 23/10/17.

“Octavio Salazar advierte que integrantes de las FARC podrían cruzar frontera peruana”, *Diario Correo*, 2 de febrero de 2017, <https://diariocorreo.pe/politica/octavio-salazar-advierte-que-integrantes-de-las-farc-podrian-cruzar-frontera-peruana-728615/>, 20/09/17.

“La paz en Colombia tiene efectos negativos en Panamá: Varela”, *El Colombiano*, 11 de mayo de 2017, <http://www.elcolombiano.com/colombia/presidente-de-panama-dice-que-acuerdo-de-paz-en-colombia-tiene-efectos-negativos-en-su-pais-CA6507114>, 20/09/2017.

“Trump se portó bien”, *Semana*, 20 de mayo de 2017, <http://www.semana.com/nacion/articulo/reunion-donald-trump-y-juan-manuel-santos-con-buenos-resultados/525788>, 22/10/17.

“Perú, Colombia y Brasil a la caza de avionetas del narcotráfico”, *Gestión*, 22 de junio de 2017, <https://gestion.pe/politica/peru-colombia-y-brasil-caza-avionetas-narcotrafico-2193148>, 20/09/17.

“El 63% de la coca está solo en tres departamentos del país”, *El Tiempo*, 14 de julio 2017, <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/produccion-y-cultivo-de-coca-en-los-departamentos-de-colombia-2017-109304>, 21/10/17.

“Colombia: disidentes de las FARC serían responsables de ataque que deja 4 muertos y 14 heridos”, *La República*, 6 de octubre de 2017, <http://larepublica.pe/mundo/1107102->

colombia-disidentes-las-farc-serian-responsables-de-ataque-que-deja-4-muertos-y-14-heridos, 23/10/17.

Página web de DEVIDA: <http://www.devida.gob.pe/>

Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores: [www.rree.gob.pe](http://www.rree.gob.pe)

Página web del Observatorio de Drogas de Colombia: <https://www.odc.gov.co/politica>