



PERÚ

Ministerio del Interior



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS AL 2030: ANTECEDENTES Y PROPUESTAS





PERÚ

Ministerio del Interior

AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS AL 2030: ANTECEDENTES Y PROPUESTAS

Ministerio del Interior

Plaza 30 de agosto s/n Urb. Córpac
San Isidro, Lima.

Central Telefónica: 01 418-4030

www.mininter.gob.pe

Ministro del Interior

Vicente Romero Fernández

Viceministro de Orden Interno

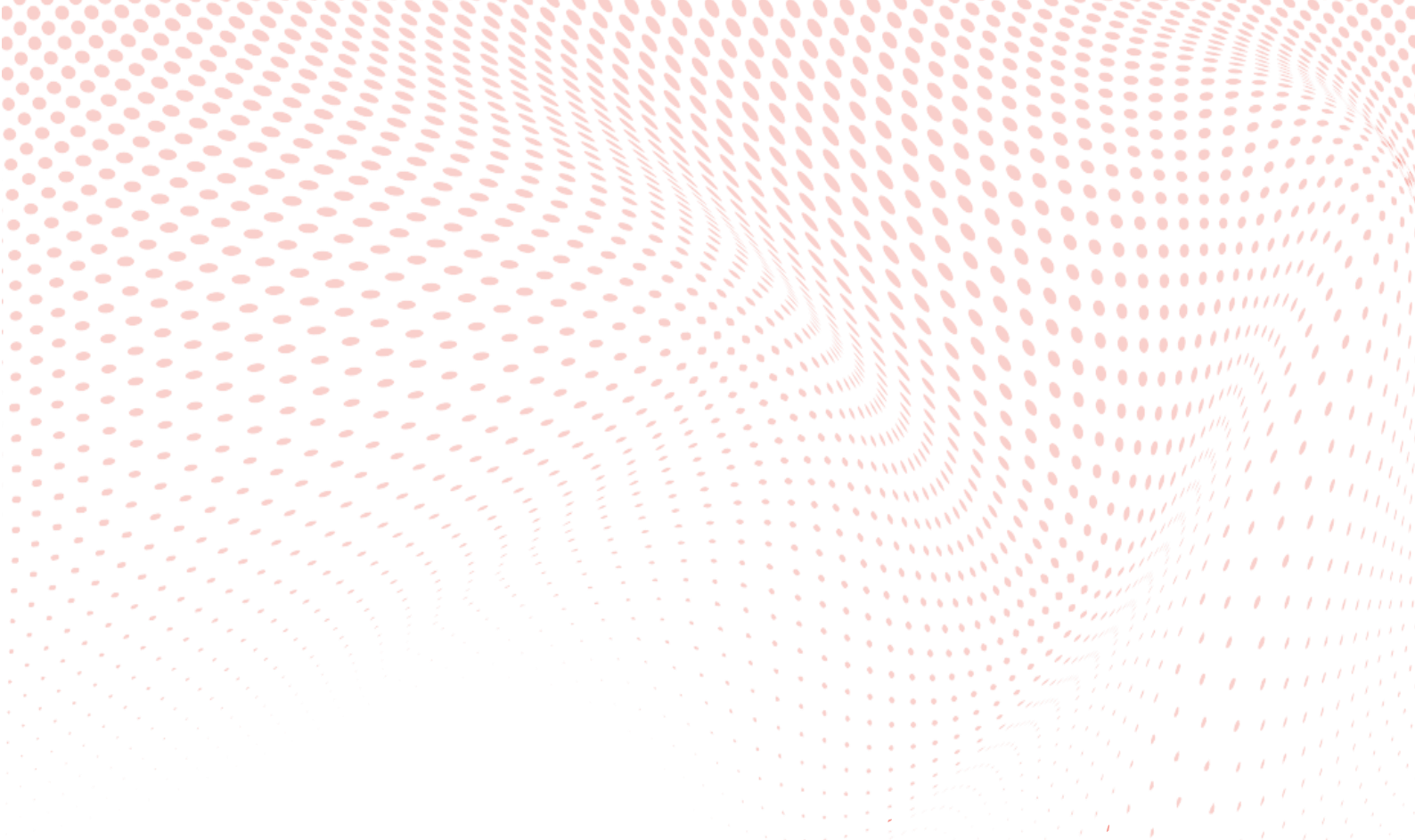
Miguel Ángel Núñez Polar

Directora General Contra el Crimen Organizado

Sonia Raquel Medina Calvo

Director de Control de Drogas y Cultivos Ilegales

Pedro Walter Arapa Salas



Equipo Técnico

Coordinadora de Gestión de la Información y Políticas Públicas

Gelin Pilar Espinoza Prado

Autores

Diego Alonso Sánchez Flórez

Samuel Enrique Calderón Serrano

Equipo de apoyo

Gelin Pilar Espinoza Prado

Leanna Sofía de los Ángeles Zúñiga Montaña

Susana Janet Ponce Carrasco

Diseño y Diagramación:

Gelin Pilar Espinoza Prado

Editado por:

Ministerio del Interior

Plaza 30 de agosto s/n Urb. Córpac

San Isidro, Lima, Perú

Primera edición digital, septiembre 2023

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional

del Perú N° 2023 – 09427

ISBN: 978-612-49357-2-5

Libro electrónico disponible en:

<https://www.gob.pe/institucion/mininter/colecciones/informes-publicaciones>

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	06
--------------------------	-----------

Introducción	08
---------------------	-----------

Capítulo I. Marco estratégico político	12
---	-----------

1. Nivel internacional	13
2. Nivel nacional	17

Capítulo II. Balance del conocimiento producido acerca del tráfico ilícito de drogas en el Perú durante el período 2002 - 2022	22
---	-----------

1. Aspectos generales de los documentos producidos sobre tráfico ilícito de drogas en el Perú durante el período 2002 – 2022	27
2. Documentos producidos sobre tráfico ilícito de drogas en el Perú según el tipo de actividad de la cadena de valor durante el período 2002 – 2022	31
3. Documentos producidos sobre tráfico ilícito de drogas en el Perú según el tipo de daño durante el período 2002 – 2022	39
4. Recapitulación	43



ÍNDICE

Capítulo III. Agenda de investigación en tráfico ilícito de drogas en el Perú al 2030	44
--	-----------

1. Líneas de investigación para mejorar la comprensión de las actividades que forman parte de las cadenas de valor de las drogas en el Perú	46
2. Líneas de investigación para mejorar nuestra comprensión de los daños que produce el tráfico ilícito de drogas en el Perú	56

Capítulo IV. Conclusiones	60
----------------------------------	-----------

REFERENCIAS	64
--------------------	-----------

ANEXOS	70
---------------	-----------





RESUMEN EJECUTIVO



El presente documento tiene por objetivo identificar y dar a conocer preguntas de investigación promisorias en materia de tráfico ilícito de drogas (TID) que faciliten la generación de información y evidencia disponible sobre el tema. De esta manera, se contribuye al cumplimiento de las principales funciones asignadas al Ministerio del Interior (Mininter), a través de su Dirección contra las Drogas y Cultivos Ilegales (DDC) de la Dirección General contra el Crimen Organizado (DGCO), en el marco de la Política Nacional contra las Drogas al 2030.



Este documento apunta también a identificar si existe evidencia suficiente para abordar eficientemente las recomendaciones asumidas por el Perú en materia internacional, en especial, aquellas formuladas en la Declaración Política y el Plan de Acción sobre la Cooperación Internacional hacia una Estrategia Integrada y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas de 2009.



Con el propósito de describir las principales características del conocimiento existente acerca del TID en el Perú e identificar preguntas de investigación promisorias, desde la DDC se elaboró una base de datos que reúne un total de 261 títulos de diversos tipos de documentos (libros, informes, reportes y artículos, entre otros), publicados entre los años 2002 y 2022.



La información recopilada demuestra que, en las últimas dos décadas, hubo una mejora en la producción de información primaria y secundaria acerca del TID en el Perú. Entre los años 2002-2009 no se encontró más de siete documentos publicados anualmente sobre el tema. Sin embargo, a partir del 2010 en adelante —salvo por la excepción del 2012, 2018 y 2019— se publicaron no menos de trece documentos anualmente, lo que representa casi el doble de la producción anual de inicios del siglo XXI.



Se encontró que cerca de un tercio de los documentos incluidos en la base de datos corresponden a informes producidos por instituciones estatales, lo que indica que el Estado peruano podría impulsar la producción de estudios sobre distintos aspectos de la dinámica de funcionamiento de la cadena de valor de las drogas en el país y los efectos que esta tiene sobre la vida de los ciudadanos



La mencionada base de datos también muestra que la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) constituyen las instituciones que más información e investigación han producido sobre el TID en las últimas décadas.



Se cuenta con muy pocas investigaciones o datos sistematizados sobre cómo funcionan las cadenas de valor del cannabis, los opioides y las drogas sintéticas en el país, así como los efectos que éstas generan en distintas dimensiones de la seguridad humana. Mientras que casi la totalidad de los documentos consultados ofrecen evidencia acerca de diversos aspectos de las actividades vinculadas a la cadena de valor de los derivados cocaínicos, menos de una quinta parte de estos mismos documentos ofrece información acerca de otro tipo de sustancias ilegales.



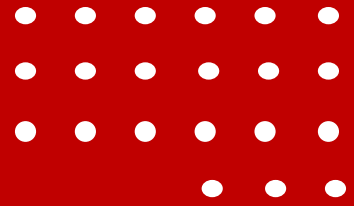
Por otro lado, a pesar de las mejoras recientes registradas en la producción de estudios e información sobre el TID, la base de datos muestra que aún se tiene muy poco conocimiento sistematizado o incluso fuentes fidedignas sobre una variedad de actividades que forman parte de la cadena de valor de la droga y problemáticas derivadas. La gran mayoría de los documentos abordan solo dos actividades de la cadena de valor de los derivados cocaínicos: la fase de cultivo de hoja de coca y la fase de producción de pasta y clorhidrato de cocaína. Se cuenta con menos información e investigaciones acerca de la comercialización y el consumo de derivados cocaínicos en el país.



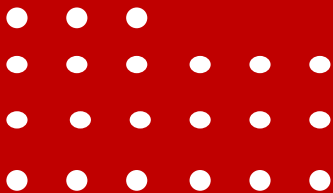
La mayor parte de la evidencia e investigación producida en torno al TID durante el período 2002-2022 en el país ha centrado sus esfuerzos en explicar o describir los efectos que tienen las diversas actividades vinculadas a este flagelo en la economía y la seguridad. Por el contrario, se cuenta aún con relativamente menos datos e investigaciones acerca de los daños específicos que el TID puede ocasionar a la gobernabilidad, la salud física y emocional de las personas y al medio ambiente.



A partir de los vacíos de conocimiento identificados acerca del TID en el Perú, el presente documento propone una serie de preguntas de investigación que permitan, en primer lugar, profundizar en aspectos hasta ahora relativamente desconocidos de la cadena de valor de las drogas y sus efectos sobre la sociedad. En segundo lugar, se apunta a contribuir en la construcción de una agenda de investigación conjunta entre instituciones públicas y la sociedad civil.



INTRODUCCIÓN





INTRODUCCIÓN

La recopilación, organización y análisis de datos con el fin de convertirlos en conocimiento útil para la toma de decisiones, constituye una de las funciones esenciales de la gestión de la información. Dicha tarea forma parte de los objetivos prioritarios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 aprobada en el año 2022.

En la misma línea, los principales instrumentos normativos que guían el funcionamiento del sistema internacional de regulación y fiscalización de drogas plantean la necesidad de aumentar la inversión en investigación y generación de datos e indicadores con el fin de diseñar y evaluar adecuadamente, con base en evidencia, políticas y programas efectivos para contrarrestar esta problemática. Dichos instrumentos, también plantean a los Estados un conjunto amplio de recomendaciones que permitan afrontar aspectos específicos del funcionamiento del tráfico ilícito de drogas (TID), así como también sobre sus perniciosos efectos sobre la sociedad.

Adicionalmente, la mejora en la producción de investigaciones y estudios acerca del funcionamiento y los efectos del TID en el país resulta fundamental para el adecuado cumplimiento de los objetivos, lineamientos estratégicos y funciones asignadas al Ministerio del Interior (Mininter) en la Política Nacional Contra las Drogas al 2030 y en su respectivo Reglamento de Organización y Funciones (ROF).

A partir de todo lo mencionado, el presente documento tiene por objetivos identificar y dar a conocer temas y líneas de investigación promisorios en TID que contribuyan a la generación de información y evidencia útil para las instituciones nacionales e internacionales encargadas de abordar esta compleja problemática.

Un documento de esta naturaleza resulta relevante también dado que, como lo demuestran los balances bibliográficos de los principales especialistas en el tema, la información disponible y producción académica acerca del TID en el Perú ha venido mejorando sustantivamente en términos de cantidad y calidad. Sin embargo, esta mejora no ha sido homogénea, pues aún se tiene muy poco conocimiento sistematizado sobre una amplia variedad de actividades y problemáticas derivadas de cada una de las etapas de la cadena de valor de la cocaína, así como de otro tipo de estupefacientes, como los opioides, el cannabis y todo el amplio universo de las drogas sintéticas.

Por su parte, este documento contribuirá también a reconocer las principales brechas de conocimiento que existen sobre el funcionamiento del TID y sus principales efectos en la sociedad peruana, las cuales terminan por afectar nuestra comprensión integral del fenómeno y nuestra capacidad de formular intervenciones públicas pertinentes para combatir sus efectos más perniciosos. De esta manera, se busca proponer temas y líneas de investigación promisorios que permitan mejorar la disponibilidad de evidencia para el diseño y evaluación de las iniciativas existentes sobre esta problemática. De igual manera, este documento contribuirá a identificar si el país cuenta con evidencia

suficiente para abordar eficientemente las recomendaciones o temas priorizados asumidos por el Perú en materia internacional.

Además de esta sección, el contenido de este documento está organizado en otros tres capítulos. En el primero, se exponen los principales documentos de planificación nacional e internacional que constituyen el marco estratégico y legal que orientan la formulación del presente estudio: la Política Nacional Contra las Drogas al 2030, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 y la Declaración Política y el Plan de Acción sobre la Cooperación Internacional hacia una Estrategia Integrada y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas.



En el segundo capítulo, se analizan las principales características de la información producida en las últimas dos décadas sobre el TID en el Perú. Este análisis se realiza a partir de una base de datos que reúne abundante material informativo sobre el fenómeno del TID. Dicha sección también incluye un apartado metodológico donde se especifica las principales consideraciones que se tomaron en cuenta a la hora de formular la base de datos.

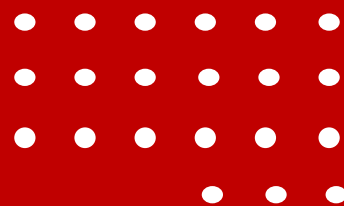
A lo largo del tercer capítulo, se identifican las principales actividades asociadas a la cadena de valor de la droga y las problemáticas asociadas a cada una de ellas que merecerían ser tomadas en cuenta para próximas investigaciones acerca de este tema. Esta agenda ha sido construida a partir de la información obtenida por medio de la mencionada base de datos, los aportes de los balances bibliográficos más recientes producidos por los principales especialistas en el tema y de las recomendaciones formuladas por los instrumentos normativos que guían el sistema internacional de fiscalización y regulación de drogas.

Finalmente, en el último capítulo se hace un recuento de las principales ideas de este documento y se formulan conclusiones a partir de las mismas. Esta última sección viene acompañada de un anexo que incluye una síntesis de las principales interrogantes de investigación que podrían ser exploradas con mayor detenimiento en futuros estudios académicos y documentos de política sobre el tema.

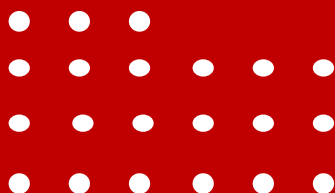
El presente documento está dirigido a quienes constituyen los principales generadores de conocimiento sobre el TID en el país: investigadores, estudiantes universitarios, centros de investigación y agencias de cooperación internacional involucradas. Se

espera que un documento de este tipo ofrezca ideas sugerentes para futuras investigaciones que puedan generar incidencia en las políticas del sector y contribuya a fomentar sinergias y proyectos conjuntos entre instituciones públicas y la sociedad civil.





CAPÍTULO I. MARCO ESTRATÉGICO POLÍTICO





Nivel Internacional

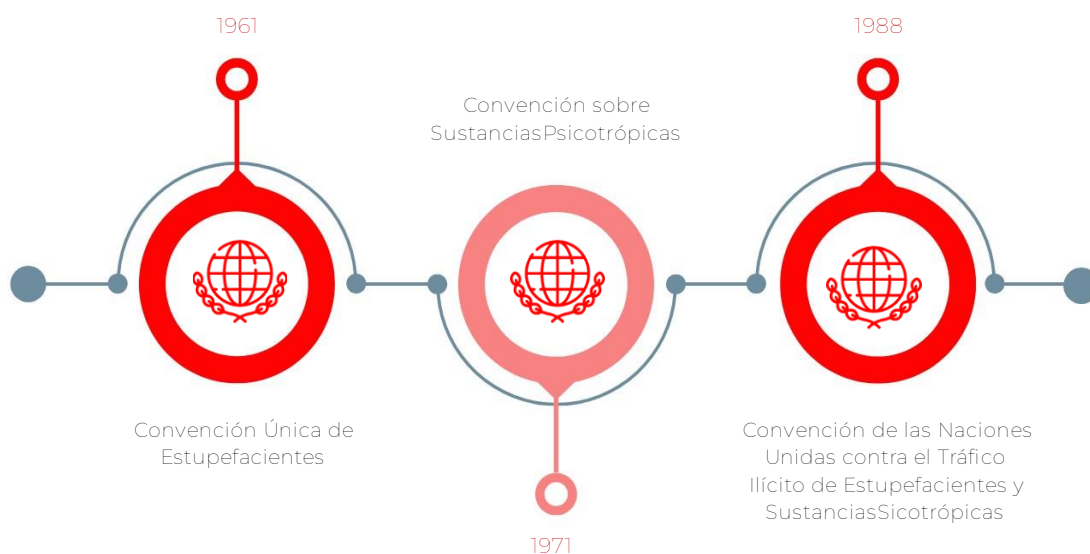
La Declaración Política y Plan de Acción sobre la Cooperación Internacional hacia una Estrategia Integrada y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas de 2009 -en adelante, la Declaración Política- constituye uno de los esfuerzos recientes más relevantes para contrarrestar el problema mundial de las drogas.

Entre otras cosas, la Declaración Política señala la relevancia de contar con indicadores e instrumentos para la recopilación y el análisis de datos exactos, fiables y comparables sobre todos aspectos pertinentes del problema mundial de las drogas. En esa línea, también plantea la necesidad de aumentar la inversión en investigación y evaluación para implementar y evaluar adecuadamente, con base en evidencia, políticas y programas efectivos para contrarrestar el problema mundial de las drogas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019: 54-59).

Dicho documento ofrece un conjunto de medidas concretas destinadas a implementar los compromisos y obligaciones asumidas por los Estados en los principales instrumentos normativos que guían el funcionamiento del sistema internacional de regulación y fiscalización de drogas de las Naciones Unidas: la Convención Única de Estupefacientes, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Gráfico 1.

Principales instrumentos normativos que guían el funcionamiento del sistema internacional de regulación y fiscalización de drogas de las Naciones Unidas.



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019)

Las medidas contempladas en la Declaración Política para los países que forman parte del sistema de las Naciones Unidas están organizadas en tres ámbitos de acción: 1)

reducción de la demanda y medidas asociadas; 2) reducción de la oferta y medidas asociadas; 3) lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial. Cada uno de estos ámbitos de acción contiene un conjunto de recomendaciones organizadas en ejes y lineamientos específicos los cuales están detallados en el Anexo 1 del presente documento.

Gráfico 2.

Ámbitos de acción de la Declaración Política para los países que forman parte del Sistema de las Naciones Unidas.



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019)

Durante la última década, se han aprobado otros tres instrumentos normativos que contribuyen a ampliar y enriquecer las estrategias para combatir la problemática del tráfico ilícito de drogas. En primer lugar, cabe destacar la “Declaración Ministerial Conjunta del Examen de Alto Nivel de 2014 realizado por la Comisión de Estupefacientes sobre la aplicación por los Estados miembros de la Declaración Política y Plan de Acción de Cooperación Internacional hacia un Desarrollo Integrado y Estrategia Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas”.

En segundo lugar, debe mencionarse el documento final del trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado “Nuestro compromiso conjunto para abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas” publicado en 2016.

En años más recientes, se publicó también el documento titulado “Declaración Ministerial sobre el Fortalecimiento de Nuestras Acciones a Nivel Nacional, Regional e

Internacional para Acelerar la Implementación de Nuestros Compromisos Conjuntos para Abordar y Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas”.

Estos tres documentos también apuntan a establecer medidas y prioridades organizadas en los tres ámbitos de acción antes mencionados: reducción de la demanda, reducción de la oferta y lucha contra el lavado de dinero. En esa línea, apuntan a poner en práctica los compromisos, obligaciones y metas asumidas en los principales convenios y convenciones que guían el funcionamiento del sistema internacional de fiscalización de drogas. En conjunto, todos ellos reiteran la necesidad de implementar las recomendaciones establecidas en la Declaración Política y, adicionalmente, formulan un conjunto de medidas transversales que permitan complementarlas:

Fortalecimiento institucional: se sugiere mejorar el conocimiento y capacitación de los formuladores de políticas y autoridades nacionales competentes acerca de diversos aspectos del problema mundial de las drogas, sobre todo de las necesidades específicas de los niños, jóvenes y otros miembros vulnerables de la sociedad. Asimismo, se señala la relevancia de promover la coordinación eficaz entre los sectores de justicia, educación, aplicación de la ley y servicios sociales para asegurar intervenciones eficaces (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019: 22 - 34).

Gestión de la información: Se sugiera implementar acciones como promover el uso y análisis de datos pertinentes, fiables y objetivos generados para el seguimiento y la evaluación de la aplicación de estrategias, políticas y programas nacionales de fiscalización de drogas. Adicionalmente, se sugiere fomentar el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas en la implementación de diversas políticas destinadas a abordar la problemática de las drogas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019: 22 - 34).

Garantías y salvaguardas legales: Se sugiere alentar el desarrollo, adopción e implementación de medidas alternativas o adicionales destinadas a evitar el arresto y la detención arbitrarios, la tortura y otras formas crueles, tratos o penas inhumanos o degradantes y garantizar el acceso oportuno a la asistencia letrada y el derecho a un juicio justo (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019: 22 - 34).

Fortalecimiento de la cooperación internacional: Se destacan acciones como fortalecer la asistencia técnica especializada y el intercambio periódico de información, buenas prácticas y lecciones aprendidas entre profesionales de diferentes campos y en todos los niveles para implementar de manera efectiva políticas con un enfoque integrado basado en evidencia (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019: 22 - 34).





Nivel Nacional

El marco estratégico y político nacional que guía el presente documento se fundamenta tanto en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 como en la Política Nacional Contra las Drogas al 2030.

El primer instrumento de planificación establece cuatro objetivos prioritarios. Cada uno de estos objetivos agrupa, a su vez, a un conjunto de lineamientos de política con acciones concretas a ser realizadas por distintas agencias del Estado peruano e indicadores para medir su grado de avance. Precisamente, el Objetivo Prioritario N°3 establece como meta “Fortalecer la mejora continua del Estado” (Secretaría de Gestión Pública, 2022: 87 - 102). Este objetivo reúne los siguientes cuatro lineamientos:

Gráfico 3.

Lineamientos del Objetivo Prioritario N°3 de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030.



Fuente: Secretaría de Gestión Pública (2022). Elaboración propia.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 define la gestión de la información como el proceso de recoger, organizar y analizar datos, con el objetivo de convertirlos en información útil para la toma de decisiones. Este proceso contempla también el diseño y validación de indicadores. Por su parte, la gestión del conocimiento implica la transferencia del conocimiento y el desarrollo de competencias necesarias al interior de las instituciones para compartirlo y utilizarlo entre sus miembros, así como para valorarlo y asimilarlo si se encuentra en el exterior de estas (Secretaría de Gestión Pública, 2013: 15-16).



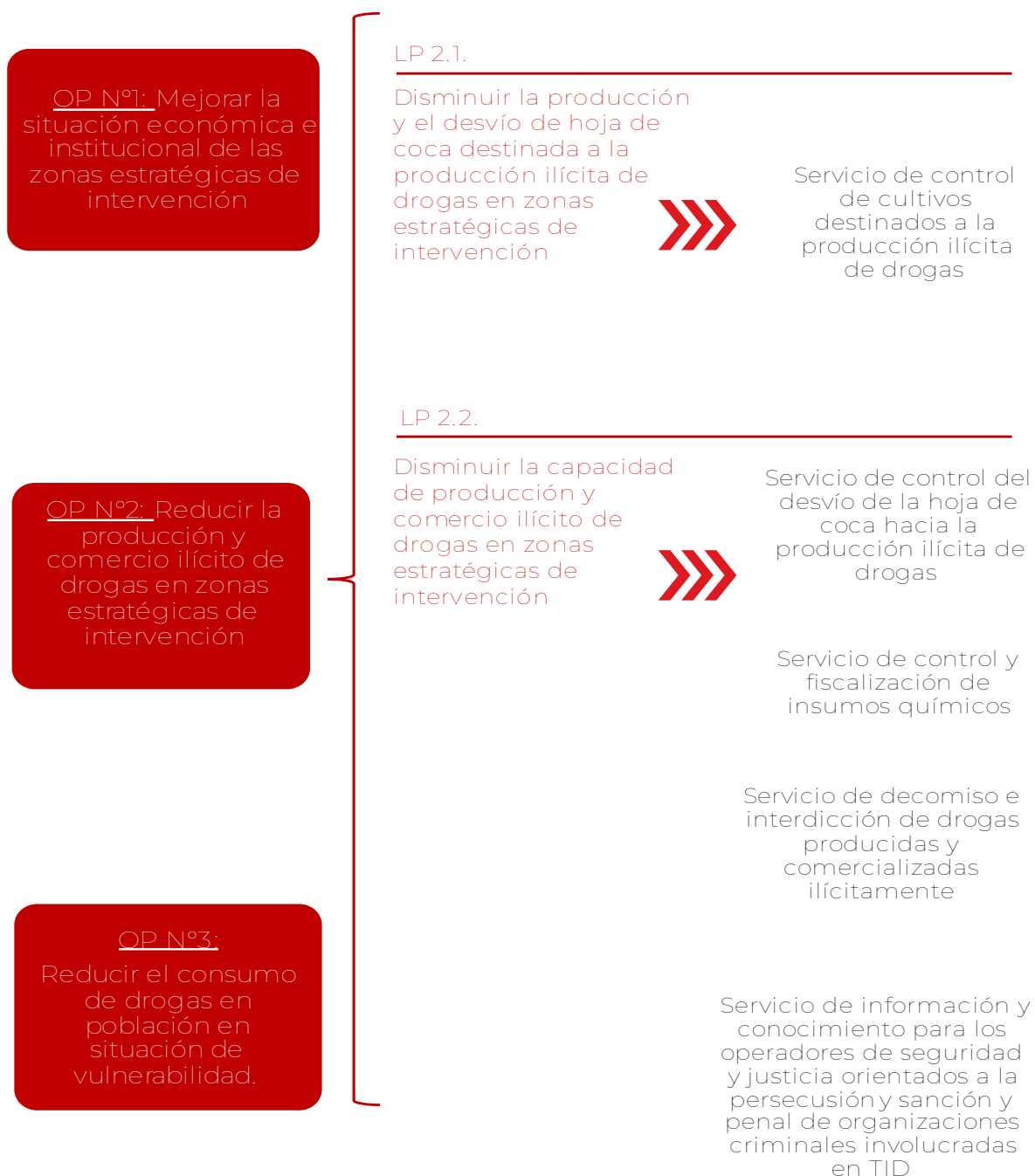
La limitada información para la toma de decisiones no es un problema ajeno en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Ante ello, la Política Nacional Contra las Drogas al 2030 identifica la necesidad de contar con más y mejor información sobre el TID en el Perú. En ese sentido, le atribuye al sector Interior un rol fundamental en la provisión de diversos tipos de servicios destinados a contribuir al cumplimiento del Objetivo Prioritario N° 2 “Reducir la producción y comercio ilícito de drogas en zonas estratégicas de intervención”.

Dentro de toda la gama de servicios asignados al Mininter dentro de la Política Nacional Contra las Drogas al 2030 para el cumplimiento del Objetivo Prioritario N°2, puede identificarse la implementación del “Servicio de información y conocimiento para los operadores de seguridad y justicia orientados a la persecución y sanción penal de organizaciones criminales involucradas en el tráfico ilícito de drogas”.



Gráfico 4.

Lineamientos de política y servicios asignados al MININTER en base al Objetivo Prioritario N°2 de la Política Nacional Contra las Drogas al 2030.



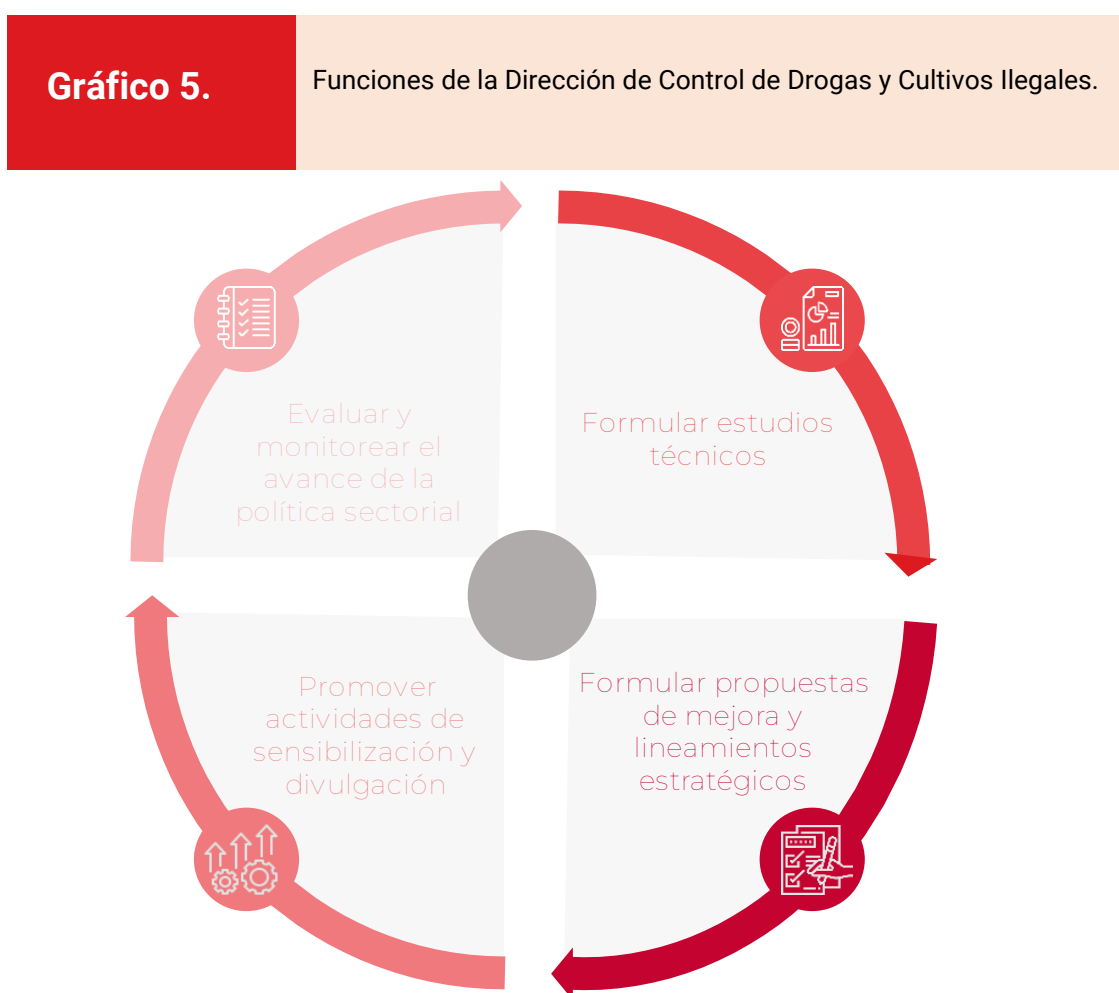
Fuente. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2022a). Elaboración propia.

El objetivo del servicio de información y conocimiento para los operadores de seguridad y justicia orientados a la persecución y sanción penal de organizaciones criminales involucradas en el tráfico ilícito de drogas es proporcionar datos necesarios para desarrollar investigaciones y procesos fiscales exitosos y, por lo tanto, utilizar mejor los recursos públicos. De este modo, apunta a brindar información de calidad para mejorar el desempeño de la administración, además de fortalecer la credibilidad de los operadores de justicia. Asimismo, la producción de información fiable también permite

al gobierno hacer una evaluación de las intervenciones y tomar mejores decisiones, impulsando determinados sectores o verificando el impacto de las medidas adoptadas sobre ellos.

Por otro lado, dado que el principal objetivo del presente documento es identificar y dar a conocer temas y preguntas de investigación promisorios en materia del TID que contribuyan a la generación de información y evidencia disponible sobre este fenómeno, este producto contribuye también al cumplimiento de algunas de las principales funciones asignadas a la Dirección Contra las Drogas y Cultivos Ilegales (DDC) de la Dirección General Contra el Crimen Organizado (DGCO) del sector Interior.

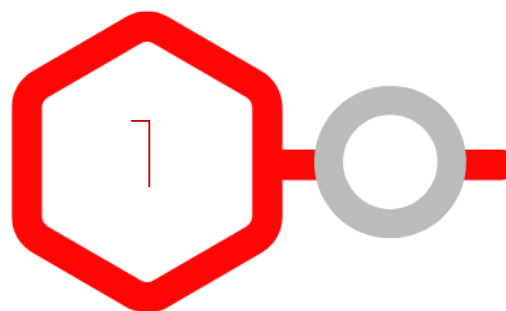
El **Gráfico 5** muestra las funciones de la DDC contempladas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Mininter vinculadas al manejo y gestión de la información y las ordena de acuerdo a la etapa del ciclo de las políticas públicas que cumplen: diseño, implementación, evaluación y monitoreo.



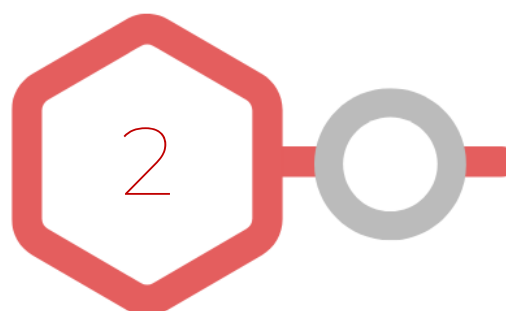
Fuente: Reglamento de Organización y Funciones del Mininter (2019). Elaboración propia.

A partir de todo lo mencionado, el presente documento contribuirá a:

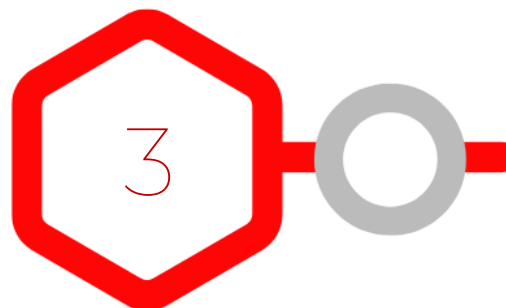
Mejorar la generación de evidencia e información en materia de TID y, de esta manera, permitirá formular estudios técnicos *actualizados y novedosos* sobre los alcances de la lucha contra el TID y la reducción de cultivos ilegales para su difusión en organismos públicos y privados



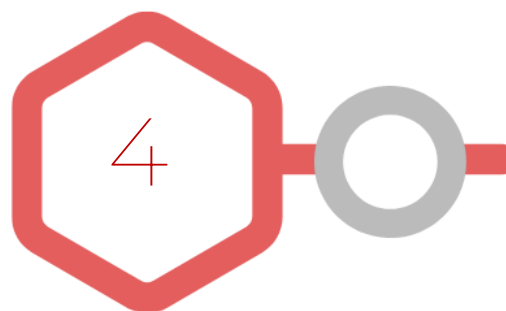
Formular propuestas de mejora en la interdicción al tráfico ilícito de drogas, así como al control y fiscalización de los insumos químicos utilizados en su producción. De igual manera, a formular propuestas de mejora en las acciones de erradicación de cultivos ilegales y la destrucción de las drogas decomisadas en base a alternativas *sostenibles y realistas* que se adecúen a las necesidades de nuestro país.

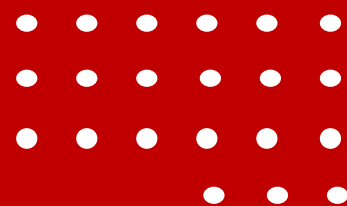


Supervisar y monitorear el avance de la política nacional de lucha contra el TID y sus delitos conexos en base a *evidencia empírica*. Dicha evidencia permitirá poner los desafíos y avances de las acciones implementadas por el sector en perspectiva comparada.

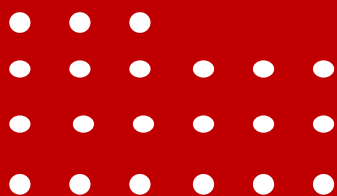


Promover actividades de comunicación social orientadas a sensibilizar a la población contra la producción y el tráfico ilícito de drogas, en el marco de la política nacional de interdicción en





CAPÍTULO II. BALANCE DEL CONOCIMIENTO PRODUCIDO ACERCA DEL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGA (2002 – 2022)





Balance del conocimiento

Para describir las principales características del conocimiento producido sobre el TID en el Perú durante las últimas dos décadas de la manera más sistemática y rigurosa posible, desde la Dirección Contra las Drogas y Cultivos Ilegales (DDC) se realizó una revisión documental de los siguientes tipos de documentos:

- Informes y reportes producidos por las instituciones públicas directamente involucradas en implementar las estrategias y políticas nacionales relacionadas con el control de las drogas durante las últimas dos décadas.
- Informes y reportes producidos por diversos organismos de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil.
- Tesis, artículos publicados en revistas indexadas, libros, capítulos de libros, documentos de trabajo y ponencias en congresos internacionales formulados por investigadores especialistas en la materia.

El principal criterio para seleccionar los títulos revisados fue que formaran parte de la bibliografía de los principales balances bibliográficos producidos por la academia y documentos de gestión formulados por instancias gubernamentales (Véase Tabla 1). Dentro de ese universo, se escogió específicamente aquellos títulos que aborden algún aspecto o dimensión del TID en el Perú contemporáneo y que, además, hayan sido publicados en los últimos veinte años.



Tabla 1.

Balances académicos y documentos de gestión a partir de los cuales se seleccionó la muestra de la base de datos del presente artículo.

Nombre del documento	Tipo de documento	Autor/a	Año de publicación	Institución
Seguridad ciudadana	Capítulo de libro	Hernández, W. & Loureiro, R.	2022	Consortio de Investigación Económica y Social
Política Nacional Contra las Drogas al 2030	Documento oficial	Casas, F., Morales, S., Alvarez, K., Peñaloza, A., Ávila, K., Castillo, Y. & Trujillo, D.	2020	Dirección de Asuntos Técnicos - Comisión Nacional Para el Desarrollo y Vida Sin Drogas
Cocaína peruana: análisis bibliográfico de la investigación sobre el tráfico ilícito de drogas cocaínicas en Perú.	Artículo	Manrique-López, H. & Pastor-Armas, A.	2019	<i>Revista Cultura y Droga</i> - Universidad de Caldas
Agenda de investigación en seguridad. Líneas de investigación y temas a ser investigados por la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad	Documento oficial	Moreno, M., Abanto, J., García, S., Rivas, P., Oviedo, L., León, K., Pérez, R., Escalante, G.	2018	Dirección General de Información para la Seguridad - Ministerio del Interior
Seguridad Ciudadana: Balance de investigación en políticas públicas 2011 – 2016 y agenda de investigación 2017 – 2021	Capítulo de libro	Dammert, L., Mujica, J. & Zevallos, N.	2017	Consortio de Investigación Económica y Social
Dinámicas locales en torno al cultivo de hoja de coca: elementos para el estudio desde el mercado ilegal de la cocaína.	Artículo	Zevallos, N.	2017	<i>Revista de Ciencia Política y Gobierno</i> – Pontificia Universidad Católica del Perú
Agenda Nacional de Investigación para la Lucha contra las Drogas 2016 - 2021	Documento oficial	Cabanillas, W., Casas, F., Guevara, E., Ramírez, M. & Bustamante, I.	2015	Dirección de Asuntos Técnicos - Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas

Fuente: DGCO - Mininter (2023). Elaboración propia.

De igual manera, se optó por incorporar dentro de la revisión todos los títulos que se encuentran disponibles en los portales web de las instituciones directamente

involucradas en implementar las estrategias y políticas nacionales relacionadas con el control de las drogas durante las últimas décadas: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), Policía Nacional del Perú (PNP) y el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (Cedro).

Se revisaron también los documentos que se encuentran disponibles en los portales web de las principales organizaciones de la sociedad civil y organismos multilaterales involucrados en el tema: Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (Unodc), Capital Humano y Social Alternativo (CHS), Instituto de Criminología y Estudios sobre la Violencia (ICEV) y el Centro Internacional de Gobernabilidad Desarrollo & Seguridad (Cigodese). Dentro de ese universo, también se escogió solamente aquellos títulos que aborden algún aspecto o dimensión del TID en el Perú contemporáneo y que, además, hayan sido publicados en los últimos veinte años.

Cada uno de estos documentos fue clasificado de acuerdo a la evidencia que ofrecía sobre las *actividades* vinculadas a la cadena de valor de la droga identificadas dentro de la Política Nacional contra las Drogas al 2030, así como al tipo de *daños* que cada una de estas actividades genera sobre distintas dimensiones de la seguridad humana. Como resultado de este trabajo, se encontraron 261 referencias o títulos publicados durante el período 2002 – 2022 que ofrecen evidencia relevante acerca de diferentes aspectos del TID en el país.

Tras identificar los títulos, se construyó una base de datos que contiene información bibliográfica de cada documento (fecha de publicación, tipo de fuente, editorial, etc.). Asimismo, la base de datos especifica el tipo de droga, actividad del TID y daño sobre la seguridad humana sobre el que cada documento ofrece evidencia.

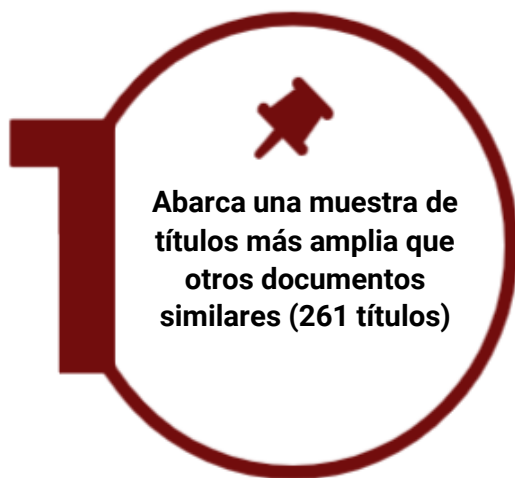
La información recopilada en el presente documento ofrece tres grandes ventajas frente a otro tipo de balances hechos sobre el TID en el país. Para empezar, abarca una muestra de títulos más amplia que otros documentos similares realizados por especialistas en la materia (261 títulos). De igual manera, cubre un período de tiempo más extenso de dos décadas (2002 – 2022). Por último, en tercer lugar, en su muestra se consideran fuentes primarias y secundarias.

Asimismo, a diferencia de otros balances realizados sobre la materia, este documento no tiene por objetivo describir y explicar en detalle los principales hallazgos, metodologías y limitaciones de cada uno de los documentos producidos en las últimas décadas acerca del TID en el Perú. Por el contrario, apunta a identificar tendencias y características generales de las temáticas abordadas hasta el momento, así como el tipo de información que pueden ofrecer a entidades públicas y privadas involucradas en el control y regulación del mercado de drogas en el país.

Otra ventaja que ofrece la presente base de datos es que clasifica la bibliografía producida sobre el TID en las últimas décadas de acuerdo a la evidencia que pueden aportar acerca de cada una de las *actividades* que comprenden la cadena de suministro del mercado ilícito de drogas y sobre los diversos tipos de *daños* o problemáticas que estas acarrearán, previamente identificados en la Política Nacional Contra las Drogas al

2030. En ese sentido, el presente documento contribuye también a monitorear el cumplimiento de los objetivos establecidos en dicha política.

Es importante aclarar también que muchos de los documentos incluidos en la base de datos ofrecen información de la cadena de valor de más de una sola droga, acerca de más de una actividad de la cadena de valor o evidencia sobre más de un solo riesgo asociado a la seguridad humana. Por esa razón, muchos de estos registros han sido ubicados simultáneamente en varias categorías lo que explica que muchos de los gráficos que serán presentados a continuación no lleguen a sumar 100%.





1. Aspectos generales de los documentos producidos sobre tráfico ilícito de drogas en el Perú durante el periodo 2002 – 2022

Lo primero que puede destacarse es la mejora sustantiva en la producción de información primaria y secundaria acerca del TID en el Perú durante las últimas dos décadas. Como lo muestra el **Gráfico 6**, entre los años 2002-2009 no se encontró más de siete documentos publicados anualmente sobre el tema. Sin embargo, a partir del 2010 en adelante —salvo por la excepción del 2012, 2018 y 2019— se publicaron no menos de trece documentos anualmente, lo que representa casi el doble de la producción anual de inicios del siglo XXI.

Como señalan acertadamente Manrique y Pastor (2019), el creciente interés por comprender este fenómeno se debe al contexto global, en el que han venido ganando terreno enfoques críticos sobre las implicancias sociales y políticas del sistema global de control de drogas en los derechos humanos y la salud. Todo ello ha servido para justificar la necesidad de replantear y reformar este tipo de iniciativas. Adicionalmente, otro factor que pudo haber incidido en una mayor preocupación por el tema es que durante el año 2012 el Perú fue proclamado como el principal productor mundial de cocaína, después de más de una década de estar posicionado detrás de Colombia. Este hecho generó la necesidad de conocer cómo se había llegado a dicha situación (Manrique & Pastor, 2019: 16 - 17).

Por otro lado, la mejora en la producción de información primaria y secundaria acerca del TID se enmarca en una tendencia más amplia, identificada por otros especialistas, quienes señalan que la literatura e información sobre seguridad ciudadana, crimen y violencia —en las cuales estarían incluidos los estudios y reportes sobre el TID— ha venido aumentando en términos generales, de la mano del interés de diversas instituciones gubernamentales, organismos de cooperación y organizaciones de la sociedad civil sobre todo ONGs y universidades (Dammert, Mujica y Zevallos, 2017: 75 - 78).



Gráfico 6.

Documentos sobre TID publicados por año, 2002 – 2022.



Fuente: DGCO – Mininter (2023). Elaboración propia.

Otra tendencia que llama poderosamente la atención es que existe aún una brecha importante en la producción de información relevante sobre el TID por parte de las instituciones públicas. Como lo muestra el **Gráfico 7**, cerca del 42% de los títulos de la base de datos provienen de fuentes secundarias de tipo académico (artículos, libros y ponencias, entre otros), mientras que aproximadamente el 22% de los títulos provienen de fuentes secundarias que corresponden a informes y reportes producidos por diversos organismos de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil. En conjunto, cerca de dos terceras partes del conocimiento existente sobre TID en el Perú proviene de instituciones o autores ajenos al Estado.

Nuevamente, estos datos corroboran una tendencia más amplia identificada por los principales balances sobre el tema. Al respecto, autores como Hernández y Loureiro (2022) señalan que, dentro de la literatura referida a seguridad ciudadana y crimen, la mayor parte de la información proviene de revistas académicas, informes de organismos multilaterales y tesis de pregrado y posgrado (Hernández & Loureiro, 2022: 312).

Estos datos indican que aún queda amplio espacio para que diversas instituciones públicas vinculadas al control de las drogas puedan producir aún más información rigurosa en materia de TID y, a partir de ella, plantear nuevos problemas de investigación. Esfuerzos destacables en ese sentido son las encuestas periódicas sobre consumo de estupefacientes realizadas por el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (Cedro), los reportes periódicos sobre superficie cultivada de arbusto de hoja de coca y de producción estimada de hoja de coca o los informes de

análisis de tendencias de precios de hoja de coca, pasta básica de cocaína y clorhidrato de cocaína en el Perú publicados por Devida.

Gráfico 7.

Documentos sobre TID publicados según tipo de fuente, 2002 – 2022.

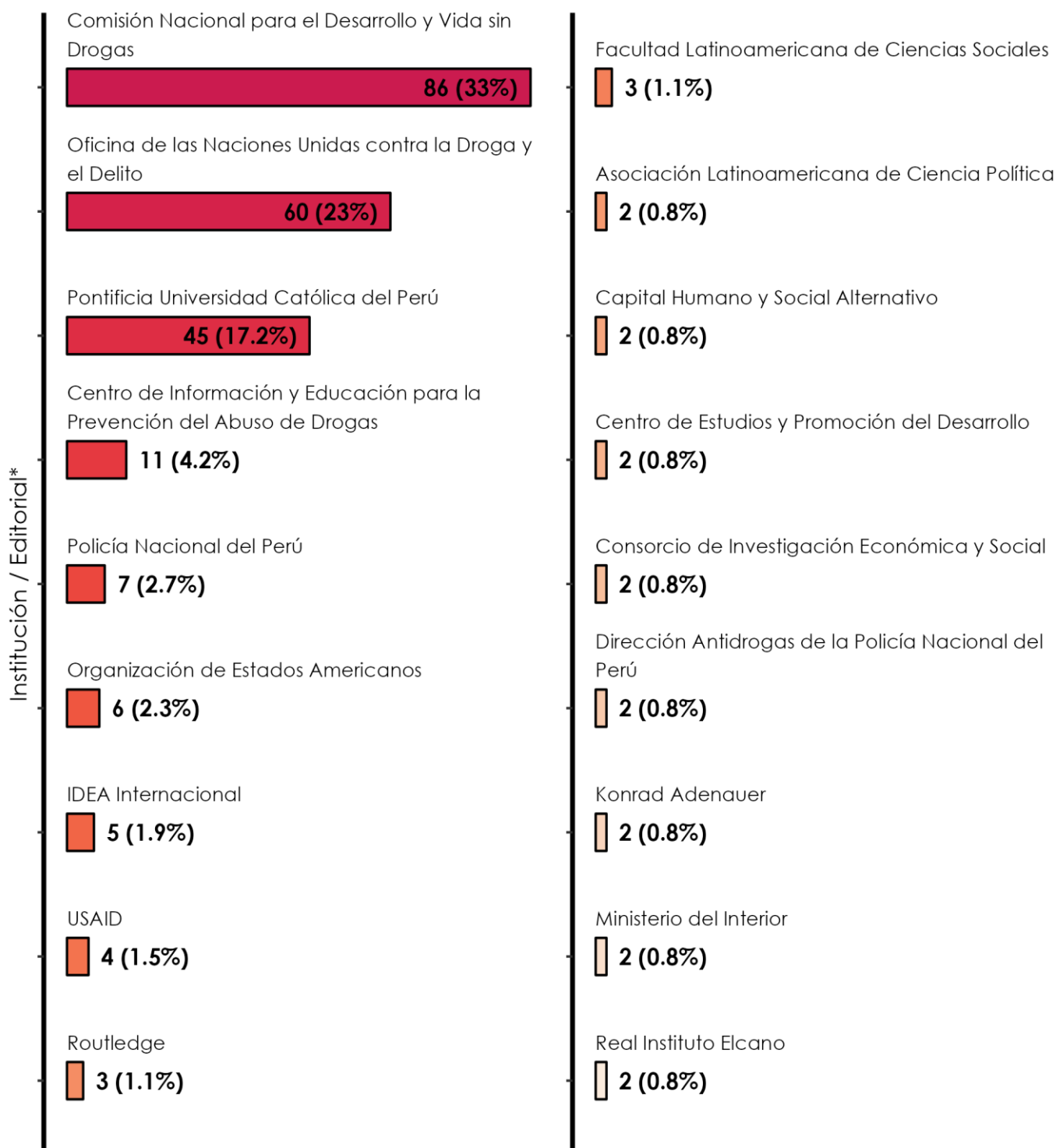


Fuente: DGCO – Mininter (2023). Elaboración propia.

El **Gráfico 8** muestra que Devida, Unodc y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) constituyen las instituciones que más información e investigación han producido sobre el TID durante las últimas décadas. En conjunto, estas tres instituciones han producido cerca del 73% de los títulos incluidos en la base de datos. El resto de instituciones identificadas dentro de la base de datos ha producido menos del 5% de los documentos considerados en la base de datos.

Gráfico 8.

Documentos sobre TID publicados según institución o editorial, 2002 – 2022.



Fuente: DGCO – Mininter (2023). Elaboración propia.



2. Documentos producidos sobre tráfico ilícito de drogas en el Perú según tipo de actividad de la cadena de valor (2002 – 2022)

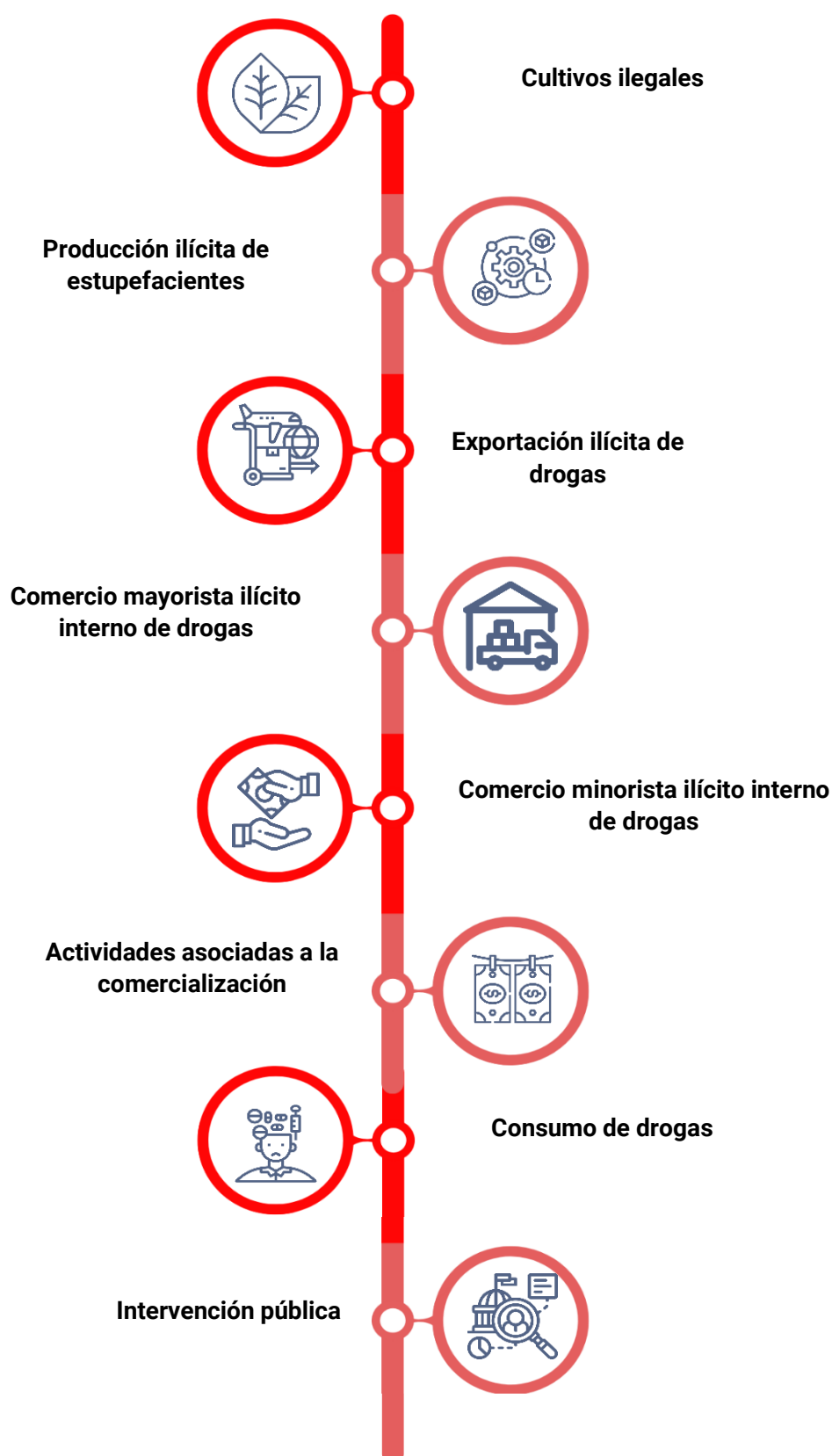
La presente base de datos clasificó la bibliografía producida de acuerdo con la evidencia que puede aportar sobre las actividades específicas identificadas dentro de la Política Nacional Contra las Drogas al 2030: cultivos ilícitos, producción, comercialización mayorista ilícita interna, exportación ilícita y consumo (Devida, 2022a: 29). Todas estas actividades, corresponden, a grandes rasgos, a eslabones o fases de la cadena de valor de la droga bastante trabajadas dentro de la literatura sobre el tema (López & Vizcarra, 2012; Zevallos & Mujica, 2015; Zevallos, 2022).

El término “cadena de valor” hace referencia a una sucesión o secuencia de actividades de transformación mediante las cuales se va añadiendo nuevas características a una materia prima con el fin de convertirla en un determinado bien de consumo y distribuirla a fin de generar beneficios económicos. Este concepto es cada vez más utilizado para analizar el TID ya que permite entender que este fenómeno responde fundamentalmente a una lógica de mercado y que se desarrolla por la búsqueda de ganancias económicas (López y Vizcarra, 2012, 80 - 82; Zevallos, 2022, p. 15 - 21).

De igual manera, dicho concepto ayuda a comprender mejor la producción y comercialización de drogas en distintas partes del mundo, así como los efectos que ambas generan a partir del estudio de la organización y dinámica de cada una de sus actividades o etapas específicas. Ello involucra también un análisis de las características de cada una de las acciones vinculadas a este fenómeno y las formas en las que se articulan a través de circuitos y flujos de suministro (López y Vizcarra, 2012: 80 - 82; Zevallos, 2022: 15 - 21).

Es importante aclarar también que, si bien la Política Nacional Contra las Drogas al 2030 (PNDC) contempla actividades estrictamente vinculadas a la cadena de valor de los derivados cocaínicos, la base de datos formulada para este documento abarca también documentos que ofrecen información acerca del cultivo, producción, comercialización y consumo de cualquier otro tipo de droga en el país.

Por otro lado, también debe mencionarse que la revisión de literatura nos llevó a considerar la incorporación de dos actividades adicionales a las consideradas por la mencionada política: la comercialización minorista ilícita y las intervenciones públicas. En esta última categoría ubicamos a todos aquellos documentos que nos ofrezcan información acerca de algún aspecto del funcionamiento de la institucionalidad existente en el país en el control de drogas o del desempeño de las intervenciones gubernamentales sobre el tema.



Fuente. López & Vizcarra (2012), Zevallos & Mujica (2015), Zevallos (2022). Elaboración propia

La base de datos en mención demuestra que la inmensa mayoría del conocimiento sobre TID se ha enfocado en analizar la cadena de producción de los derivados cocaínicos y que, por el contrario, se cuenta con muy pocas investigaciones o datos sistematizados sobre estupefacientes como el cannabis, los opioides o las drogas sintéticas. Como se muestra en el **Gráfico 10**, menos del 20% de los documentos revisados ofrece información acerca de otros tipos de droga como el cannabis, opioides o todo el amplio abanico de drogas sintéticas¹.

Esta información corrobora lo señalado por otros autores acerca de la enorme predominancia que tienen los estudios sobre el mercado de derivados cocaínicos en el Perú, los cuales, al ser una de las principales mercancías de exportación, tienen una relevancia fundamental para la economía nacional (Manrique & Pastor, 2019: 16 – 17). Solo como muestra de lo mencionado anteriormente, de acuerdo a cifras de la Unodc (2022), desde 1998 Perú está posicionado como el segundo país con mayor presencia de plantaciones ilegales de hoja de coca a nivel mundial, después de Colombia. Reportes de dicho organismo internacional informan que, para el año 2021, la superficie cultivada con arbusto de hoja de coca llegó a cubrir 80 681 hectáreas².

La falta de información rigurosa acerca de otros estupefacientes como el cannabis, los opioides o las drogas sintéticas no solo constituye una situación que requiere ser atendida porque incide en la comprensión integral del fenómeno del TID en el país, como también en los procesos de toma de decisión y diseño de políticas públicas pertinentes de países productores de cultivos ilícitos como Perú. También debe ser atendida pues afecta el cumplimiento de parte importante de las recomendaciones establecidas en los principales acuerdos producidos dentro del sistema internacional de fiscalización y regulación de drogas de las Naciones Unidas³.

Tal y como se muestra en el Anexo 1, dentro del ámbito de la reducción de la oferta y medidas asociadas, los marcos normativos internacionales plantean lineamientos orientados a la fiscalización de precursores y estimulantes de tipo anfetamínico. Entre todos esos lineamientos, cabe destacar aquel orientado a mejorar la comprensión del fenómeno de la comercialización de los estimulantes de tipo anfetamínico a través de medidas como promover y mejorar la capacidad de vigilancia de las drogas sintéticas, adoptar medidas para promover el intercambio internacional de información sobre diversos aspectos del problema de los estimulantes anfetamínicos y realizar investigaciones sistemáticas sobre dicha problemática.

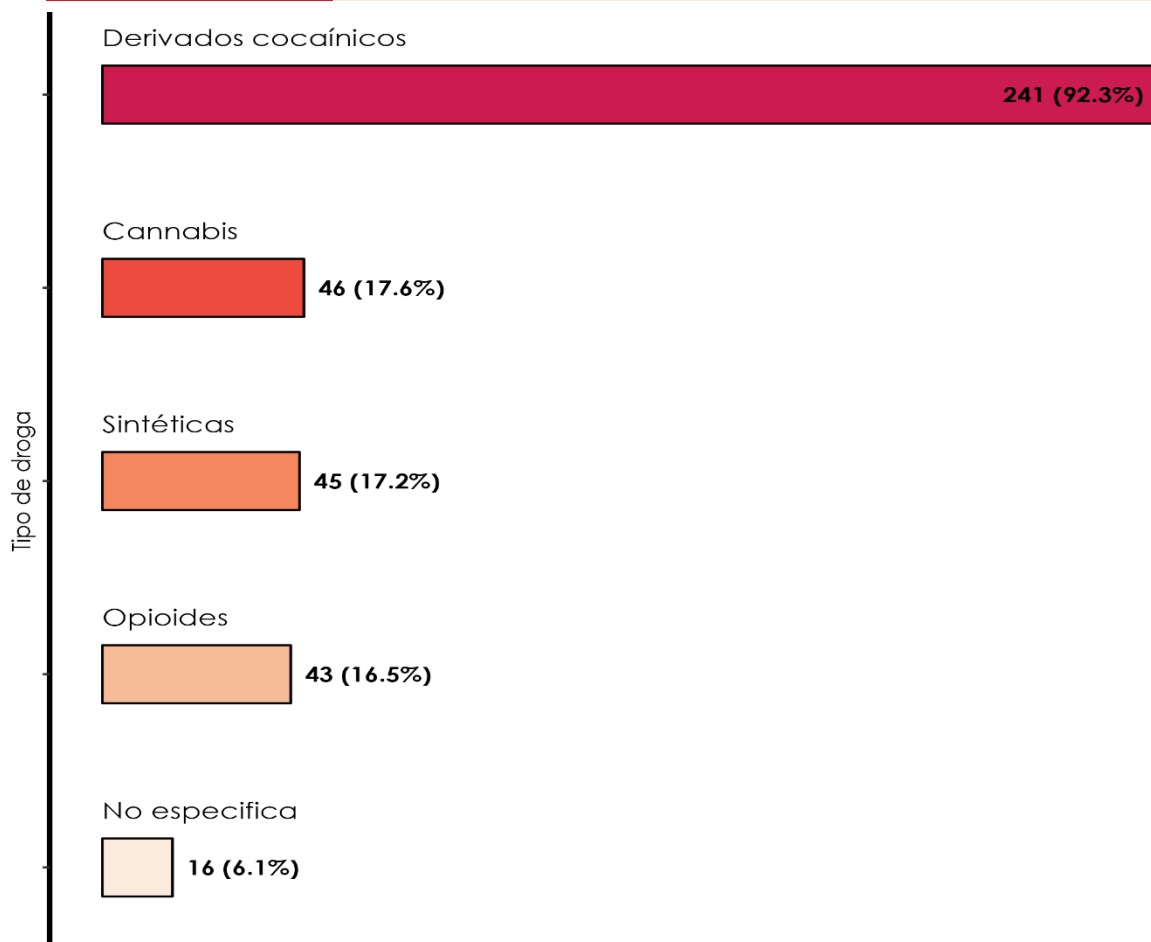
¹ Como cualquier atento lector habrá podido notar, los porcentajes del **Gráfico 10** no llegan a sumar el 100% pues muchos de los documentos revisados ofrecen información acerca de más de un solo tipo de droga.

² Para las cifras de hectáreas cultivadas en la región andina, véase portal web de la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr-2023-online-segment.html> [Consulta 01 de agosto del 2023].

³ Para una descripción detallada de las principales recomendaciones de estos acuerdos véase el Capítulo I y el Anexo 1 del presente documento.

Gráfico 10.

Documentos sobre TID publicados según tipo de drogas sobre la que ofrecen información, 2002 – 2022.



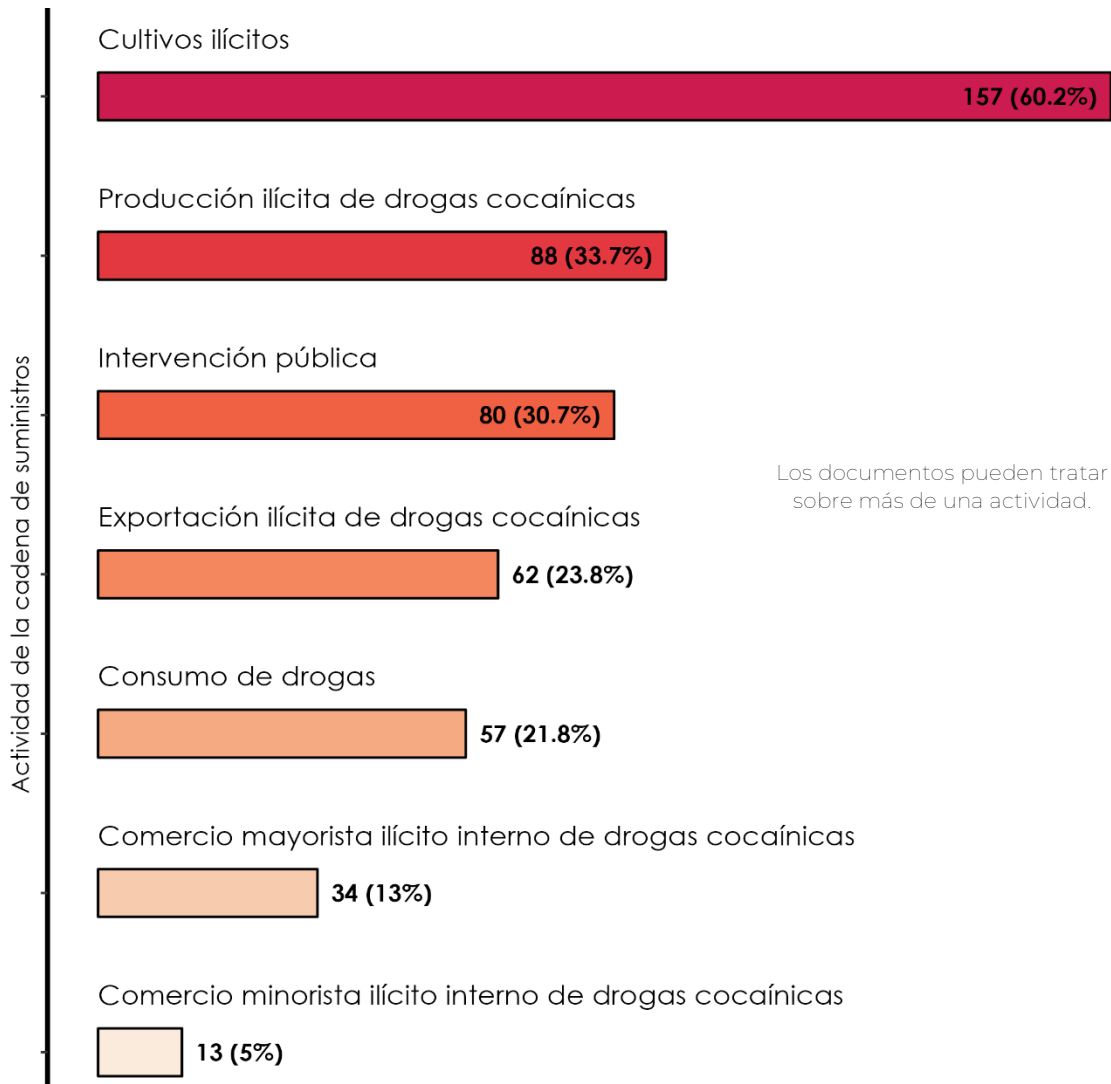
Fuente: DGCO – Mininter (2023). Elaboración propia.

Por su parte, el **Gráfico 11** muestra que la gran mayoría de los documentos abordan solo dos actividades que, como se mencionó anteriormente, corresponden principalmente a un solo tipo de sustancia ilícita. Por un lado, el 60.2% de los documentos ofrecen información y evidencia sobre la fase de cultivo de hoja de coca. De otro lado, cerca del 33.7% abordan la fase de producción de pasta y clorhidrato de cocaína⁴.

Desde la perspectiva de los principales acuerdos producidos dentro del sistema internacional de fiscalización y regulación de drogas de las Naciones Unidas, ambos datos muestran que se han registrado importantes avances dentro de algunos de los

⁴ Como cualquier atento lector habrá podido notar, los porcentajes del **Gráfico 10** no llegan a sumar el 100% pues muchos de los documentos revisados han sido categorizados en más de una actividad de la cadena de valor.

lineamientos que se encuentran dentro del ámbito de acción de la reducción de la oferta y medidas relacionadas.



Fuente: DGCO – Mininter (2023). Elaboración propia.

Más específicamente, se han registrado avances en aquellos lineamientos vinculados a la cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos utilizados en la producción de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para el desarrollo alternativo. En esa línea, se puede destacar el avance en el lineamiento que plantea el fortalecimiento de las herramientas de investigación y recopilación de datos el cual agrupa recomendaciones vinculadas a realizar investigaciones y fortalecer la recopilación de datos acerca de los factores que conducen al cultivo ilícito, supervisar y verificar la extensión del cultivo de arbusto de coca, así como redoblar esfuerzos por compartir programas de desarrollo alternativo con la comunidad⁵.

⁵ Para una descripción detallada de las principales recomendaciones de estos acuerdos véase el Capítulo I y el Anexo 1 del presente documento.

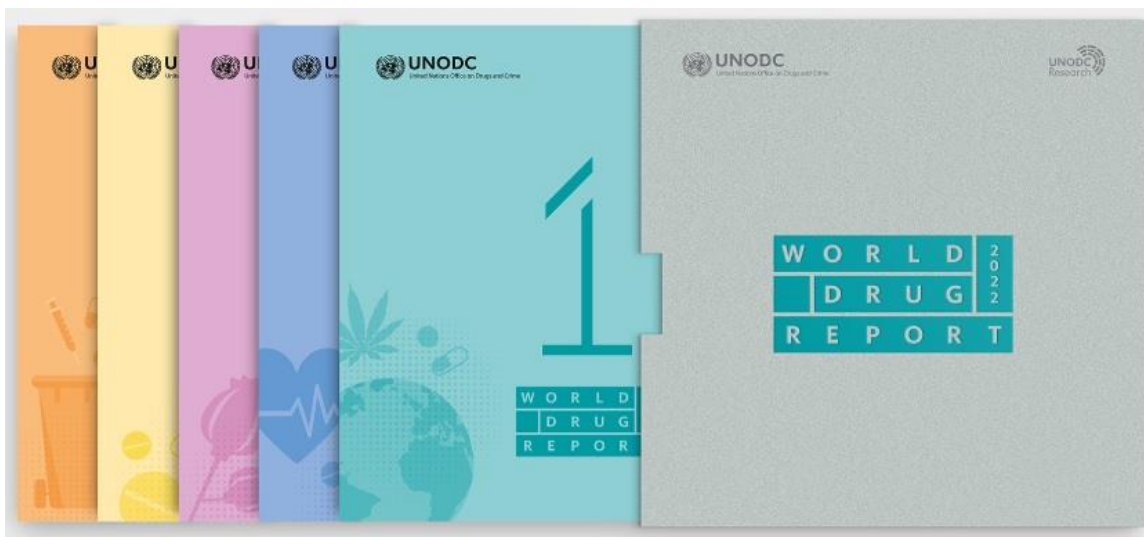
Asimismo, los datos del **Gráfico 11** permiten destacar que existe un cuerpo importante de evidencia que puede ser utilizada para la implementación de las recomendaciones establecidas en los lineamientos que plantean desarrollar un enfoque equilibrado para hacer frente a los cultivos ilícitos y desarrollar estrategias innovadoras para apoyar las iniciativas públicas de desarrollo alternativo.

Entre los trabajos producidos durante las últimas dos décadas sobre **cultivos ilegales**, se pueden identificar un primer grupo que analiza la implementación, los principales cuellos de botella y los diferentes impactos generados por los programas de desarrollo alternativo en distintas regiones del país (Manrique & Pastor, 2019: 23 – 26).

El cultivo ilícito también ha sido analizado a través de los productores de hoja de coca y sus organizaciones. Algunos de estos estudios e informes han explorado las motivaciones que tienen los agricultores para persistir en este tipo de actividad económica y los obstáculos que enfrentan para participar en iniciativas de desarrollo alternativo. Otros trabajos han profundizado más en las diferentes estrategias de intermediación política del movimiento cocalero y la influencia que estos tienen sobre la conflictividad. Desde una perspectiva comparada también hay quienes han analizado y tratado de explicar las principales diferencias en las trayectorias y la fortaleza organizativa del movimiento cocalero en Perú y Bolivia (Ministerio del Interior, 2018: 18; Manrique & Pastor, 2019: 23 - 26).

Un tercer conjunto de documentos corresponde a reportes producidos periódicamente por organismos públicos e instancias de cooperación. Entre ellos se encuentran los reportes de monitoreo publicados por Devida acerca de la superficie cultivada de arbusto de hoja de coca, la extensión de este tipo de plantaciones en territorios de pueblos indígenas o áreas naturales protegidas y los análisis de compra-venta de hoja de coca o producción estimada de ese insumo.

En este grupo también se encuentran los reportes de la superficie cultivada de hoja de coca y el *World Drug Report* publicados periódicamente por la Unodc, así como informes similares publicados por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Dichos documentos ofrecen cifras actualizadas que permiten medir la magnitud y extensión de las plantaciones de hoja de coca en el país, la rentabilidad de esta actividad y el nivel de afectación que puede tener sobre el medio ambiente (Unodc, 2022; OEA, 2019; Devida, 2022b; Devida, 2022c; Devida, 2022d; Devida, 2021b).



De otro lado, dentro del conjunto de trabajos que aportan información sobre la actividad de la **producción y exportación ilícita de drogas**, se pueden encontrar estudios que abordan el desarrollo de diversas actividades delictivas vinculadas al TID en zonas específicas del territorio nacional como el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem), así como la triple frontera que comparten Perú, Colombia y Brasil.

Los mencionados trabajos también dan cuenta de la flexibilidad con la que se organizan a nivel local los diversos actores de cada comunidad -entre ellos, grupos terroristas y funcionarios públicos- vinculados a traficantes de droga y cómo estos se relacionan con el surgimiento de la violencia. Unos pocos estudios analizan a las personas que transportan pequeñas cantidades de droga, más comúnmente conocidos como “mochileros” y *burriers* (Hernández & Loureiro, 2022: 323; Manrique & Pastor, 2019: 26 – 27; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017: 71).

Como ocurre con la literatura vinculada a los cultivos ilícitos, se puede identificar un segundo grupo de documentos que corresponde a reportes publicados periódicamente por organismos públicos y agencias de cooperación sobre la producción y exportación ilícita de drogas. Vale la pena mencionar aquí a los monitoreos de los precios de la hoja de coca y derivados cocaínicos en zonas estratégicas de intervención publicados por Devida, el *World Drug Report* de Unodc y reportes similares de la OEA. En conjunto, estos documentos ofrecen cifras actualizadas que permiten calcular la magnitud y extensión de la producción de diverso tipo de estupefacientes, las principales rutas mundiales de comercio de estas sustancias, la rentabilidad que este negocio puede alcanzar y la productividad por hectárea de los principales países de derivados cocaínicos (Unodc, 2022; OEA, 2019; Devida, 2021a).

El **Gráfico 10** también muestra que existe un porcentaje considerable (30.7%) de documentos que abordan el funcionamiento de las instituciones e intervenciones públicas destinadas a controlar la producción, comercialización y consumo de drogas. Dentro de este grupo, se pueden identificar, por un lado, un conjunto de trabajos destinados a rastrear el desarrollo y evolución de la institucionalidad y las políticas

antidrogas del país, los factores que han venido produciendo sus cambios y continuidades, los tipos de enfoques de política —predominantemente prohibicionistas y punitivistas— bajo las cuales son diseñadas, así como las limitaciones y potencialidades de los mismos (Hernández & Loureiro, 2022: 321 – 322, 331; Pastor & Manrique, 2019: 19 – 20; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017: 70).

En este conjunto, también fueron incluidas aquellas investigaciones e informes que describen el despliegue de las agencias estatales —nacionales, regionales y locales— en el campo. Estos estudios analizan el posicionamiento de estas agencias frente a la implementación de diversas iniciativas, sobre todo aquellas vinculadas a la sustitución de cultivos ilegales. También profundizan sobre sus capacidades de articulación y movilización de recursos para poder cumplir sus objetivos, así como los diversos tipos de interacciones -muchas veces conflictivas- que estas agencias tienen con el abanico de actores sociales de la zona durante la implementación de iniciativas (Hernández & Loureiro, 2022: 321-322, 331; Pastor & Manrique, 2019: 19- 20; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017:70).



Más allá de las investigaciones que abordan las políticas de desarrollo alternativo, dentro del grupo de investigaciones que abordan el despliegue del Estado en el territorio, se pueden identificar a un grupo de estudios sobre las políticas de control de insumos químicos e interdicción las cuales son intervenciones que se vinculan a las fases de producción y comercialización respectivamente. Resulta importante destacar que este tipo de trabajos son menos numerosos y que, hasta la fecha, se han centrado principalmente en identificar las principales limitaciones de las mencionadas acciones gubernamentales (Manrique & Pastor, 2019: 23).



3. Documentos producidos sobre tráfico ilícito de drogas en el Perú según tipo de daño (2002 – 2022)

Tradicionalmente se ha pensado que el TID constituye fundamentalmente un problema de seguridad. Debido a su íntima asociación con el crimen organizado, parte considerable de la literatura sobre el tema ha destacado los efectos que este genera sobre este aspecto de la vida de las personas o determinadas comunidades (De León & Garzón, 2014). Sin embargo, introducir el concepto de “cadena de valor” ofrece la oportunidad de identificar otro tipo de problemáticas asociadas a cada una de las fases que componen esta secuencia de actividades productivas. En esa línea, la presente base de datos también clasificó la bibliografía producida de acuerdo con la evidencia que puede aportar sobre el tipo de problemáticas que cada una de las actividades asociadas a la cadena de valor de las drogas generan en distintas dimensiones de la seguridad humana.

El término “seguridad humana” se refiere a un enfoque de política pública que traslada el foco de interés desde las amenazas directas que enfrenta el Estado -principalmente en forma de ataques militares- hacia el conjunto más amplio de riesgos y vulnerabilidades que afectan a los individuos y sus comunidades e impiden su desarrollo pleno. Este enfoque defiende una visión multidimensional de la seguridad que abarca aspectos diversos de la vida de las personas tales como la economía, el medio ambiente, la salud entre otros. Por esa razón, este paradigma permite hacer visible el hecho que no todos los grupos poblacionales se encuentran igualmente expuestos a amenazas de la misma naturaleza y que las amenazas pueden encontrarse interconectadas entre sí por lo que requieren respuestas multisectoriales (Organización de las Naciones Unidas, 2009: 6 – 10).

Recogiendo los aportes de autores como Zevallos & Mujica (2015a, 2015b), la Política Nacional contra las Drogas al 2030 agrupa en cinco grandes categorías o dimensiones los daños producidos por la cadena de valor de las drogas cocaínicas a la seguridad humana: económicos, seguridad, salud, medio ambiente y gobernabilidad. No resulta demasiado arriesgado plantear que estas problemáticas también puedan ser utilizadas para analizar los efectos de la circulación de otro tipo de sustancias en el país (Devida, 2022a: 29). De acuerdo a la mencionada política, cada dimensión agrupa un conjunto de problemáticas más específicas.

Gráfico 12.

Tipo de daños producidos por el tráfico ilícito de drogas de acuerdo al enfoque de seguridad humana.

Daños a la gobernabilidad: conflictividad social a escala local y regional, financiamiento de las acciones de Sendero Luminoso en zonas de producción y corrupción de funcionarios para evadir persecución fiscal. Dentro de esta categoría, hemos incluido también dos problemáticas específicas más no contempladas originalmente dentro de la política: violaciones a los derechos humanos en la implementación de políticas contra el TID y escasa capacidad y autonomía estatal.



Daños a la economía: dependencia económica por alta rentabilidad de los cultivos ilícitos, involucramiento de mano de obra en producción y comercio ilícito de drogas, vulneración al sistema económico financiero por el lavado de activos y afectación al desarrollo social y económico del individuo y su familia.



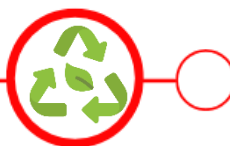
Daños a la salud: morbilidad y mortalidad asociada al consumo, degradación y contaminación de suelos, contaminación de los recursos hídricos y deforestación de áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento.



Daños a la seguridad: amenazas de muerte y violencia física en comunidades nativas por invasión de tierras, violencia de redes criminales por control territorial, homicidios vinculados al tráfico ilícito de drogas y violencia interpersonal asociada al tráfico ilícito de drogas.



Daños al medio ambiente: degradación y contaminación de suelos, contaminación de los recursos hídricos, deforestación de áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento.



Fuente. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2022a). Elaboración propia

El **Gráfico 13** muestra que la mayor parte de la evidencia e investigación producida en torno al TID durante el período 2002-2022 en el país ha centrado sus esfuerzos en explicar o describir los efectos que las diversas actividades que componen la cadena de valor de las drogas pueden tener en un reducido grupo de dimensiones.

Cerca del 80% de los documentos recopilados en la base de datos aborda problemáticas que pueden ser categorizadas, a grandes rasgos, como “daños económicos” pues se refieren a las distorsiones que estas actividades pueden generar sobre la distribución de recursos y la utilización de los factores productivos disponibles.

Asimismo, la tercera parte del material que forma parte de este documento (33.3%) aborda problemáticas que pueden ser categorizados como “daños a la seguridad”, pues hacen referencia a la manera en la que estas actividades afectan la integridad física de las personas, el orden y la paz social⁶.



Por el contrario, el **Gráfico 13** también muestra que se cuenta aún con relativamente menos datos e investigaciones sobre los daños específicos que el TID puede ocasionar a la salud física y emocional, la gobernabilidad y el medio ambiente. Estos datos revelan que aún queda pendiente avanzar en diversos aspectos planteados por principales documentos producidos dentro del sistema internacional de fiscalización y regulación de drogas de las Naciones Unidas.

Para empezar, el hecho que haya menor cantidad de información acerca de los impactos del TID sobre la salud revela que aún hace falta generar mayor evidencia para abordar eficientemente las recomendaciones planteadas por el sistema de las Naciones Unidas que se encuentran dentro del ámbito de acción de reducción de la demanda. Entre todas esas medidas, podemos destacar las siguientes: elaborar y fortalecer políticas de reducción de la demanda de drogas a través de servicios de prevención, atención y rehabilitación, velar para que todas las medidas de reducción de la demanda respeten los derechos humanos y faciliten el acceso de todos los consumidores, invertir recursos en medidas preventivas basadas en pruebas científicas, apoyar nuevas investigaciones para desarrollar medidas basadas en pruebas científicas que sean pertinentes para distintos entornos socioculturales y, finalmente, mejorar los esfuerzos de recopilación de datos sobre la naturaleza y efectos del consumo⁷.

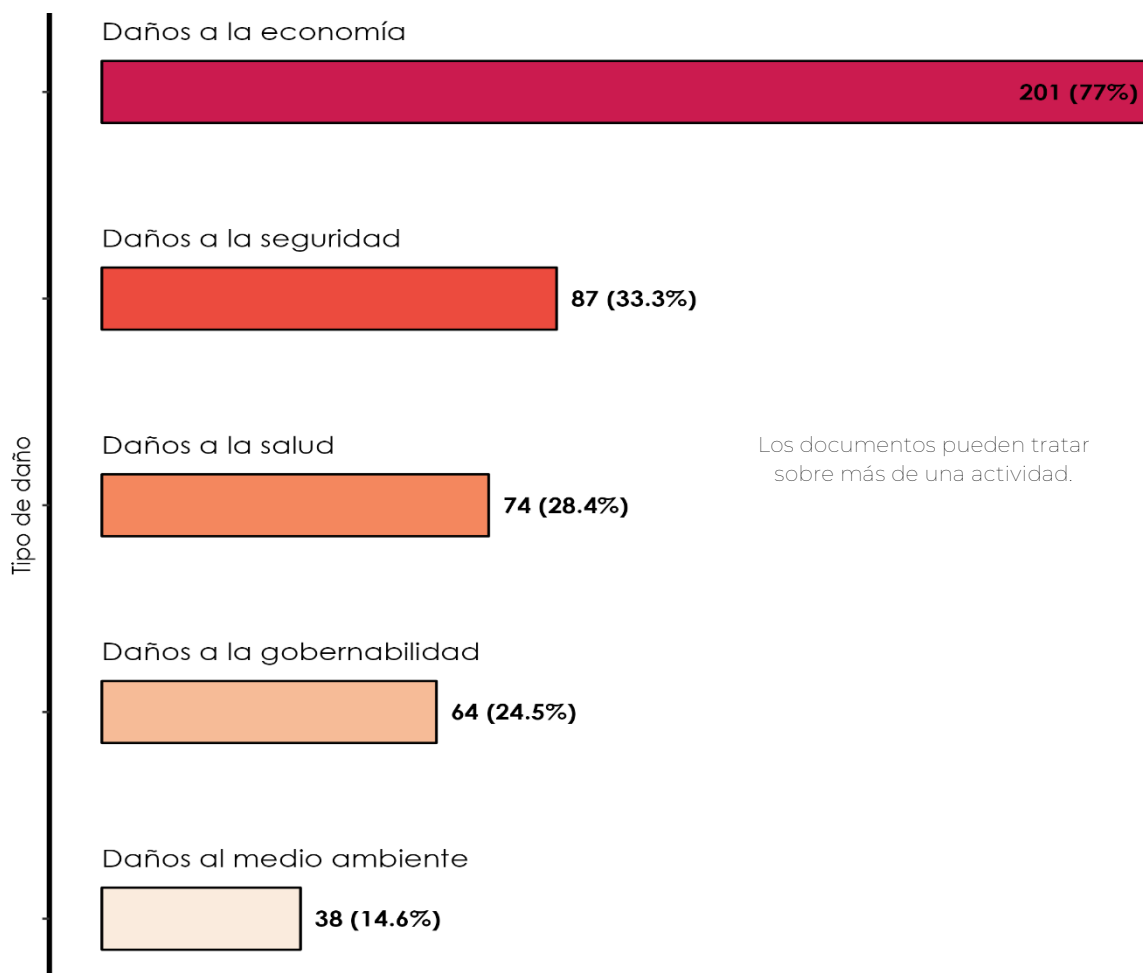
⁶ Los porcentajes del **Gráfico 13** no llegan a sumar un 100%, pues muchos de los documentos revisados pueden ofrecer información acerca de más de una problemática ocasionada por la cadena de valor de las drogas. En esas ocasiones, se ha ubicado un mismo documento en más de una categoría.

⁷ Para una descripción detallada de las principales recomendaciones de estos acuerdos véase el Capítulo I y el Anexo 1 del presente documento.

Por su parte, la falta de información acerca de los efectos del TID sobre la gobernabilidad afecta también la disponibilidad de evidencia necesaria para implementar algunas de las recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas que se encuentran dentro del ámbito de acción de reducción de la oferta. En específico, aquellas que se orientan a implementar el lineamiento de fortalecimiento de las medidas anticorrupción y fomento de las capacidades de las agencias públicas encargadas de la regulación de las drogas. De igual manera, esta brecha de conocimiento afecta la implementación de las medidas transversales relacionadas al fortalecimiento institucional propuestas por los marcos normativos internacionales aprobados después de la Declaración Política.

Gráfico 13.

Documentos producidos sobre el tipo de daño, 2002 – 2022.



Fuente: DGCO – Mininter (2023). Elaboración propia.



RECAPITULACIÓN

Las principales características del conocimiento producido en las últimas dos décadas acerca del funcionamiento y consecuencias del TID en el país ofrecen sustento para plantear cinco ideas centrales. En primer lugar, que existe aún una brecha importante en la producción de información relevante sobre el TID por parte de las instituciones públicas. Cerca del 35% de los títulos de la base de datos han sido producidos por alguna agencia estatal (PNP, Devida, Cedro, etc).

En segundo lugar, se dispone aún de pocos datos acerca de cómo funcionan las cadenas de producción de estupefacientes como el cannabis, los opioides y las drogas sintéticas. Al respecto, los datos muestran que menos del 20% de los títulos de la base de datos ofrece evidencia acerca de drogas no cocaínicas.

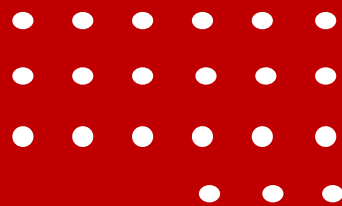
En tercer lugar, dentro de la cadena de producción de la coca, la enorme mayoría de los documentos abordan las actividades de cultivo, producción de pasta y clorhidrato de cocaína. También existen varias evaluaciones vinculadas al diseño e implementación de las intervenciones gubernamentales sobre estas actividades. Por el contrario, las actividades de comercialización y consumo han sido mucho menos exploradas.

En cuarto lugar, la información producida durante el período 2002 – 2022 acerca del TID en el Perú ha explorado, sobre todo, los efectos que los cultivos y la producción de derivados cocaínicos tienen sobre la economía y la seguridad. Tenemos relativamente menos información e investigaciones acerca de los daños específicos que la cadena de producción de la cocaína puede ocasionar a la gobernabilidad, el medio ambiente y la salud.

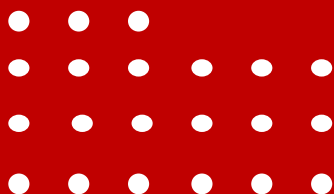
Finalmente, a partir de los datos señalados anteriormente, es posible afirmar que hace falta generar mayor evidencia para abordar las siguientes recomendaciones propuestas por el sistema de las Naciones Unidas vinculadas al ámbito de acción de reducción de la oferta: violencia, medidas anticorrupción, fomento de las capacidades y mejora de la comprensión de los estimulantes anfetamínicos. En la misma línea, se cuenta con mucho menos evidencia disponible para abordar las principales recomendaciones formuladas por el sistema de las Naciones Unidas dentro de los ámbitos de acción de reducción de la demanda y lucha contra el blanqueo de dinero.

A partir de estas tendencias generales acerca del conocimiento existente sobre el TID en el Perú, a lo largo del próximo capítulo se propone un conjunto de líneas de investigación que apunten generar investigaciones que contribuyan a llenar los principales vacíos de conocimiento existentes sobre el tema.

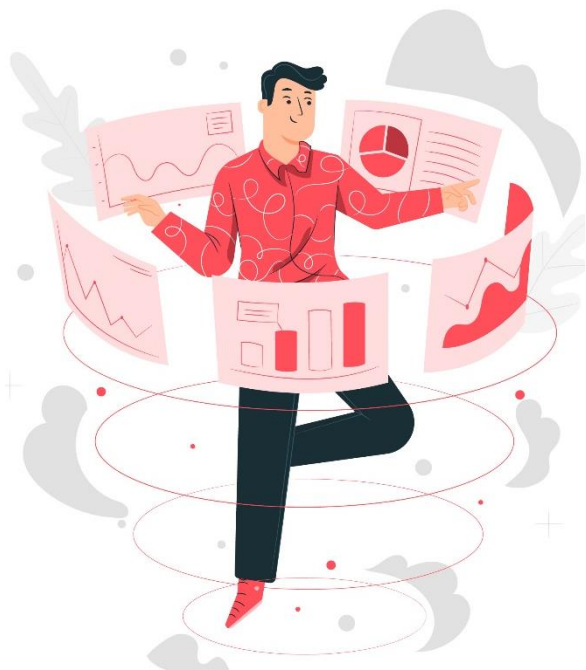




CAPÍTULO III. AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN EL PERÚ AL 2030



Una vez identificadas las principales tendencias del conocimiento producido durante las últimas dos décadas acerca del TID en el Perú, corresponde ahora destacar algunas de las principales brechas de conocimiento que existen sobre este fenómeno en el país. En ese sentido, el presente capítulo tiene por objetivo identificar dinámicas y daños vinculados a esta problemática sobre los que hay menor conocimiento y que podrían ser explorados más detalladamente. Todo ello, con el fin de contribuir a construir, de la manera más rigurosa posible, una agenda de investigación sobre este tema para los próximos años.



OJETIVO:

Identificar dinámicas y daños vinculados al TID sobre los que hay menor conocimiento y que podrían ser explorados más detalladamente en los próximos años.

Para poder formular esta agenda, se han tomado en consideración no solo las recomendaciones formuladas por los autores de los principales balances sobre el tema y por las instituciones públicas encargadas de abordar el problema del TID en el país. También se han incluido las recomendaciones y acuerdos planteados por los organismos multilaterales involucrados en la cooperación para la regulación, control y fiscalización de sustancias ilícitas en el mundo.

En la primera sección de este capítulo se informa del tipo de evidencia que haría falta generar con respecto al funcionamiento y dinámicas asociadas a las *actividades* que componen la cadena de valor de las drogas en el país. Por su parte, la segunda sección de este capítulo aborda los principales temas pendientes a profundizar en futuras investigaciones con respecto a las problemáticas o *efectos* que las actividades de las cadenas de valor de las drogas originan a lo largo y ancho del territorio.



1. Líneas de investigación para mejorar la comprensión de las actividades que forman parte de las cadenas de valor de las drogas en el Perú

La información presentada en el capítulo anterior ofrece indicios de que se ha producido relativamente menos información e investigaciones acerca de todas y cada una de las actividades que componen las cadenas de valor de **drogas distintas a los derivados cocaínicos** tales como el cannabis, opioides o drogas sintéticas (Véase Gráfico 10).



En esa línea, tal y como lo plantean Dammert, Mujica y Zevallos (2017), haría falta generar evidencia que permita identificar cuáles son las principales actividades involucradas en la cadena de valor de este tipo de drogas, qué tipo de actores intervienen en sus diferentes etapas, cuáles son las principales diferencias y particularidades de dicho proceso frente al de los derivados cocaínicos y cómo se organiza cada cadena a nivel regional (Devida, 2015: 49 - 50; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017: 83).

En términos más específicos, un buen primer paso consistiría en identificar en qué partes del territorio proliferan los cultivos de cannabis y amapola, así como los principales usuarios, puntos de distribución y venta de drogas no cocaínicas⁸. De igual manera, serviría mucho empezar a realizar estimaciones acerca del uso de opioides y fármacos para el dolor por usuarios de consulta externa y en emergencia con el fin de empezar a identificar las sustancias que pueden estar siendo utilizadas para la fabricación de drogas sintéticas (Unodc, 2019: 25-27; Devida, 2015: 49 – 50 y 55).

Otro dato relevante planteado en el capítulo anterior es que, en términos relativos, se cuenta aún con menos información e investigaciones acerca de cómo vienen funcionando las actividades de comercialización -tanto para el mercado externo como interno mayorista y minorista- y el consumo de derivados cocaínicos en el país (Véase Gráfico 11). En la misma dirección, se planteó que sería sumamente útil contar con información más detallada acerca de todas las actividades vinculadas a la compra y venta de estupefacientes tales como transporte, distribución y empaquetado, entre otras.

El Gráfico 14 resalta en color rojo las fases específicas de la cadena de valor de la cocaína sobre las que aún falta producir información e investigaciones. Como se mencionó anteriormente, estas son todas las variantes de la comercialización (exportación, comercio mayorista interno, comercio minorista interno), las actividades vinculadas a la comercialización y, finalmente, el consumo de drogas.

⁸ Solo como ejemplo de la relevancia de incluir el análisis de drogas no cocaínicas puede señalarse que, de acuerdo a cifras de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, durante el período 2010 – 2020 los decomisos de cannabis casi se han triplicado pasando de 3 871 a 11 962 kilogramos sin contar años como el 2018 y 2019 en los cuales se decomisó más de 20 000 kilogramos (Observatorio Nacional de Interdicción contra el TID, 2020b: 67).

Gráfico 14.

Actividades de la cadena de valor de la coca sobre las que existe menor cantidad de conocimiento



Fuente: DGCO – Mininter (2023). Elaboración propia.

Acerca de la **comercialización** de derivados cocaínicos, existe la necesidad de producir mayores y mejores fuentes de información e investigaciones que permitan conocer quiénes intervienen dentro de esta actividad y la manera en la que se organizan. Para este fin, ayudaría mucho mapear qué actores específicos se desempeñan como intermediarios, qué roles cumplen, cuáles son sus motivaciones para llevar a cabo estas actividades y cuáles son sus características socioeconómicas, étnicas y de género. A esta tarea también contribuiría rastrear cómo estos intermediarios se vinculan con actores que desempeñan otro tipo de actividades dentro de la cadena de valor de la droga o dentro de otro tipo de economías ilegales -tala y minería ilegal, por ejemplo- y de qué manera los actores estatales influyen dentro de estas dinámicas (Devida, 2015: 50).

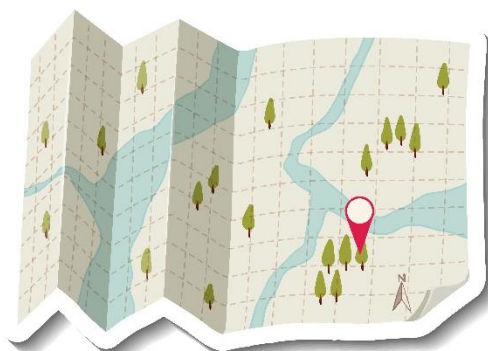


Adicionalmente, resulta fundamental conocer más cuáles son las características y patrones de organización criminal asociados a los diversos tipos de comercialización -exportación, venta mayorista y minorista para el mercado interno- tanto en los valles cocaleros como en otras zonas del territorio, cuál es la trayectoria de vida de sus miembros y el rol que desempeñan actores lícitos en las estructuras de organización criminal a nivel local, departamental y nacional (Hernández y Loureiro, 2022: 341 – 342; Unodc, 2019: 73 - 74; Ministerio del Interior, 2018: 11; Manrique & Pastor, 2019: 32; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017: 83).

También es de vital importancia generar mayor evidencia y pesquisas acerca de los lugares donde las actividades de comercialización se desarrollan y la magnitud que pueden llegar a tener estos mercados a lo largo y ancho del territorio nacional. En esa línea, sería sumamente útil profundizar cuáles son las principales rutas de tránsito de la cocaína y sus derivados, qué regiones del país abarcan, qué características tienen esos lugares y qué factores facilitan a nivel local el desarrollo de la comercialización para exportación o para el mercado interno (Hernández y Loureiro, 2022: 341 – 342; Unodc, 2019: 19, 40, 74 - 76, 99; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017: 83).



De igual manera, conocer las cantidades, precios y dinámicas de comercialización de estas sustancias en distintos espacios tales como zonas coccaleras, fronteras, puertos y aeropuertos, lugares de esparcimiento, centros de detención y rehabilitación o determinados vecindarios dentro de las ciudades resulta imprescindible para conocer la magnitud de los mercados ilegales, incluyendo los de drogas sintéticas y otro tipo de drogas no cocaínicas. Esta tarea también ofrece una entrada para evaluar el grado de vulnerabilidad al que se enfrenta la población en distintas partes del territorio (Devida, 2015: 50; Ministerio del Interior, 2018: 17-18).



Una mención aparte merece la fase de **comercialización destinada al mercado interno** —ya sea de carácter mayorista o minorista— ya que es una de las actividades de la cadena de valor menos investigadas hasta el momento (Véase Gráfico 11). Sobre el primer tipo de comercialización, la de tipo mayorista, no se ha encontrado literatura que explique las vinculaciones y redes que se han formado entre los microcomercializadores y quienes abastecen los centros urbanos, el poder económico y las modalidades de control territorial que despliegan estos distribuidores, sus niveles de violencia y las lógicas organizacionales de la distribución de drogas al mayoreo.

Por otro lado, tampoco se ha indagado por el tipo de respuesta del Estado frente al comercio mayorista de drogas destinadas al mercado interno. La base de datos presentada en el Capítulo II, muestra que la mayor parte de la información acerca de esta actividad de la cadena de valor del TID ha abordado los esfuerzos de los actores policiales centrados en evitar que las drogas cocaínicas salgan del país. Sin embargo, se sabe poco sobre la respuesta estatal al comercio interno.

Sobre el segundo tipo de comercialización destinada al mercado interno -la minorista- se ha señalado la necesidad de identificar mejor dónde se encuentran los principales puntos de microcomercialización de cada tipo de droga en el país (a nivel nacional, regional y local), qué actores se dedican a este tipo de actividad y que características tienen (socioeconómicas, étnicas, de género y de edad, etcétera).

Dado que esta actividad abarca el contacto directo con el consumidor final, resultaría importante analizar también los patrones de vinculación entre usuarios de sustancias ilícitas y vendedores al menudeo, los incentivos por los cuales las personas en estos espacios incurren en la microcomercialización, los riesgos que enfrentan, así como la trayectoria de vida de este tipo de actores. Estudios de este tipo proporcionarían explicaciones más detalladas acerca de factores de riesgo que condicionan o promueven la aparición del delito —es decir, permiten explicar por qué aparece— más allá de variables estructurales (Devida, 2015: 50; Manrique & Pastor, 2019: 32; Ministerio del Interior, 2018: 18).

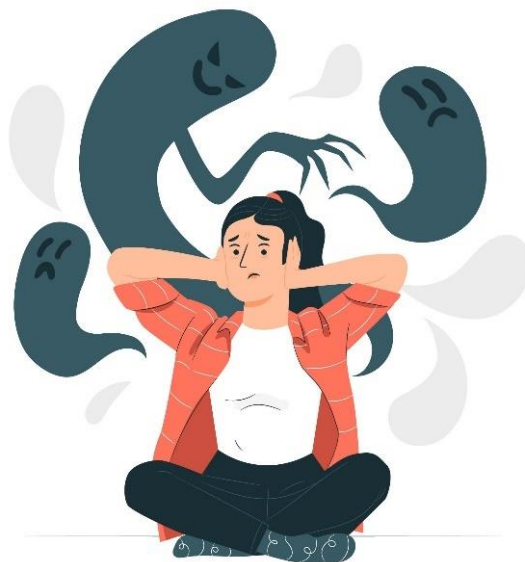
Con respecto a las **actividades asociadas a la comercialización**, contar con información acerca de las principales sustancias utilizadas como precursores en la fabricación de diverso tipo de drogas -incluyendo las sintéticas-, así como los principales espacios de

A este objetivo también ayudaría contar con detalladas descripciones acerca de las características sociales de los territorios localizados en distintos puntos de frontera donde operan organizaciones criminales e identificar los factores asociados al tránsito de grandes cargamentos de sustancias ilegales. Asimismo, sería fundamental contar con buenos diagnósticos acerca de los principales obstáculos que enfrentan las autoridades que trabajan en zonas fronterizas para poder fiscalizar los cargamentos que transitan diariamente en sus jurisdicciones. Esta información resulta de vital importancia para que distintas agencias del Estado desarrollen acciones de coordinación y cooperación con los países receptores de estas mercancías (Devida, 2015: 49).

50

percepciones de riesgo y representaciones sociales asociadas a cada tipo de droga en distintos sectores poblacionales. Otra manera de abordar estas cuestiones es a través del análisis del grado de información con la que cuentan los usuarios de drogas, las fuentes de información y la influencia que pueden tener los medios de comunicación y redes sociales sobre el tema (Devida, 2015: 51).

Todas estas investigaciones permitirían identificar condicionantes y factores de riesgo e, incluso, ayudarían a mapear qué elementos y circunstancias están asociados al uso problemático de estupefacientes en el Perú. Contar con esa información supondría, además, una contribución importante para el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el sistema internacional de fiscalización de drogas de las Naciones Unidas en el ámbito de control de la demanda. De manera más específica, estudios como los que se acaban de detallarse supondrían un importante insumo para la mejora del diseño, implementación y evaluación de los servicios de prevención, atención y rehabilitación, así para el desarrollo de instrumentos y acciones basadas en evidencia científica que sean pertinentes para distintos entornos culturales (Unodc, 2019: 61 - 66).



En tercer lugar, existe un amplio consenso entre especialistas que haría falta también producir mayor información e investigaciones que aborden los servicios de prevención y la rehabilitación de personas con drogodependencias. Acerca de este tema, sería pertinente explorar las principales características de estos servicios -públicos o privados- en términos de los enfoques, instrumentos, técnicas y procesos utilizados en cada uno de ellos, sus principales beneficiarios (a nivel educativo, familiar o comunitario), las brechas de acceso existentes, la manera en la que se vienen implementando iniciativas de este tipo sobre poblaciones de riesgo o vulnerables - universitarios o población rural, por ejemplo- y acerca del nivel de adecuación cultural de estos servicios frente a estos grupos poblacionales (Manrique & Pastor, 2019: 31; Unodc, 2019: 61 – 81; Devida, 2015: 51-54).

Por su parte, el análisis de la idoneidad de este tipo de servicios debería incorporar tanto la caracterización de las representaciones sobre las adicciones de las autoridades - locales, regionales y nacionales- como de los profesionales de salud que atienden a la ciudadanía. Dicha información contribuiría mucho a registrar la presencia de procesos de estigmatización y discriminación que pudieran estar ocurriendo en estos espacios. A este objetivo también contribuiría conocer el nivel formativo y habilidades interpersonales de los funcionarios y personal de salud que tiene contacto directo con la ciudadanía en estos espacios, así como los instrumentos empleados para evaluar a los ciudadanos y medir su exposición al riesgo (Unodc, 2019: 61 – 70; Manrique & Pastor, 2019: 31; Devida, 2015: 51-52).



Otra línea de indagación promisoría sobre las intervenciones públicas en materia de reducción de la demanda de drogas sería desarrollar evaluaciones de costo-beneficio de las diversas modalidades de tratamiento -ambulatorio, residencial, clínicas de día, grupales, individuales, etc.- y de los diversos enfoques terapéuticos disponibles. Dichos análisis podrían complementarse con estudios que identifiquen factores predictores y/o asociados a determinados resultados o a la continuidad del tratamiento. Parte de estas evaluaciones también podrían ahondar en la influencia del uso de tecnologías de la información y comunicación en los diversos programas preventivos impulsados por el Estado peruano (Devida, 2015: 51-54).

Incluso dentro de actividades de la cadena de valor que ya han sido relativamente más exploradas, existen interrogantes y dinámicas que podrían profundizarse aún más. La literatura producida acerca de **cultivos ilícitos** ganaría mucho incorporando nuevas unidades de observación o muestras de estudio como, por ejemplo, espacios de la selva baja y áreas naturales hacia donde viene expandiéndose recientemente la producción de hoja de coca o las nuevas organizaciones que articulan a los agricultores cocalleros. Todo ello mejoraría la comprensión de las razones por las que se desarrolla esta actividad y los factores asociados a la adecuada o inadecuada implementación de los programas de desarrollo alternativo (Manrique & Pastor, 2019: 31; Unodc, 2019: 85 – 86).



Sobre los programas de desarrollo alternativo, valdría la pena centrarse en los desafíos que presentan los programas de legalización de terrenos y otros incentivos brindados por el Estado peruano para la reducción de las hectáreas sembradas con arbusto de hoja de coca, así como el efecto que estas acciones pueden tener sobre el éxito de los programas de sustitución de cultivos ilegales. De igual manera, urge poder realizar análisis comparativos que permitan identificar las estrategias más adecuadas para mejorar las tecnologías, los suelos y la asociatividad de los agricultores que residen en zonas cocaleras (Devida, 2015: 48).

Otro aspecto curiosamente inexplorado es la respuesta estatal en zonas cocaleras ya no a través de programas de desarrollo alternativo o de interdicciones sino a través de la erradicación de cultivos. Al respecto, se ha señalado que esta actividad aún no ha sido estudiada y urge contar con trabajos sobre los factores que guían los objetivos operativos de este tipo de intervenciones, así como los diversos impactos y resistencias que generan en el terreno (Devida, 2015: 49; Manrique & Pastor, 2019: 31).

Nuestra comprensión acerca de las acciones de erradicación y las razones que se encuentran detrás de la incidencia del cultivo ilícito de hoja de coca también se enriquecería si es que se aborda un fenómeno ampliamente ignorado: la resiembra. Al respecto, resulta urgente empezar por identificar las zonas del territorio dónde este fenómeno está más extendido, las dificultades y desafíos para medir y penalizar estas acciones, así como los principales factores asociados a este fenómeno (Unodc, 2019: 85-86; Devida, 2015: 49).

Con respecto a la actividad de **producción de derivados cocaínicos**, se sabe aun relativamente poco acerca de la manera en la que se organizan y desarrollan acciones como el acopio de hoja de coca y su desvío para usos ilícitos. Tampoco existe demasiada información sistematizada o estudios acerca de la forma en que se organiza el proceso de extracción del alcaloide de la cocaína.

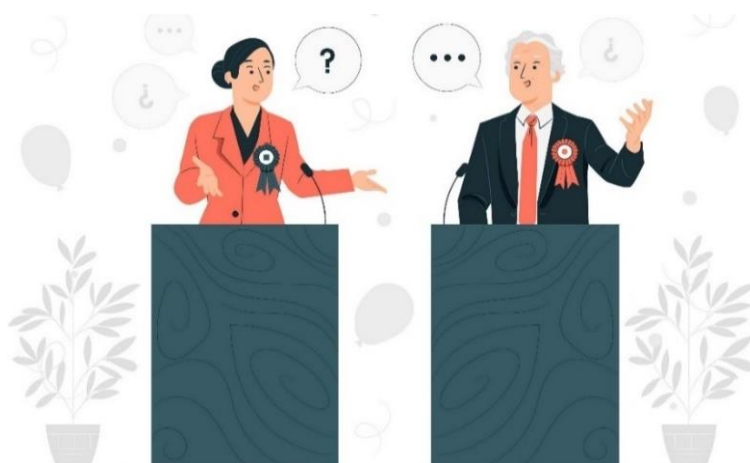


Vinculado al proceso de extracción del alcaloide cocaína, urge identificar cuáles son las múltiples técnicas de producción de drogas cocaínicas, la cantidad de hojas de coca e insumos requeridos para la elaboración de pasta básica o clorhidrato de cocaína, las distintas modalidades de provisión de los productos que sirven o bien como diluyentes o adulterantes, las rutas empleadas para el desvío de este tipo de mercancías y su ingreso a las zonas de producción, así como las sustancias químicas sustitutas utilizadas en la elaboración de derivados cocaínicos⁹ (Zevallos, 2022: 40; Ministerio del Interior, 2018: 18; Devida, 2015: 49).

⁹ Como se sabe, la producción de derivados cocaínicos requiere de un conjunto de insumos para su industrialización. A pesar de que muchos de estos componentes son controlados por el Estado, el problema reside en que estos esfuerzos quedan acotados a un mercado muy reducido. Dado que los insumos son fácilmente reemplazables, las estrategias de los traficantes pasan por promover la desviación de estos insumos sustitutos destinados para otras industrias (construcción, farmacéuticas y agrícolas, entre otros) (Ministerio del Interior, 2018: 18).

Para cerrar con esta sección, resulta importante mencionar algunas consideraciones que pueden contribuir a enriquecer las investigaciones producidas acerca de la **institucionalidad y las políticas** vinculadas al control y regulación del TID en el Perú. Al respecto se ha señalado que valdría la pena explorar las potencialidades y dificultades que supone la implementación de los diversos mecanismos de cooperación judicial y policial internacional en materia de lucha contra las drogas que se vienen implementando desde el Perú y la región (Unodc, 2019: 96-100; Manrique & Pastor, 2019: 31).

De igual manera, aún falta explorar de manera más sistemática la relevancia que pueden tener factores y condicionantes locales tales como las capacidades y autonomía de las burocracias estatales, los medios de comunicación, las orientaciones de las élites políticas o los mismos gobiernos subnacionales encargados de implementar algunas de estas políticas (Manrique & Pastor, 2019: 31).



Queda por saber más acerca del nivel de capacidad y autonomía de las agencias gubernamentales involucradas en la lucha contra la comercialización de insumos químicos y el crimen organizado. De igual manera, resulta fundamental identificar las falencias que existen en zonas cocaleras en términos del desempeño de los programas de desarrollo alternativo y acceso a servicios públicos. Todas estas investigaciones contribuirían a desarrollar recomendaciones que contribuyan al fortalecimiento institucional de los principales organismos competentes que participan en la prevención, el control y fiscalización de las drogas y cultivos ilegales (Unodc, 2019: 90 – 92; Devida, 2015: 48).

Desde una perspectiva más operativa, podría examinarse la manera en la que las instituciones encargadas del control y la prevención de drogas -tales como Devida, Cedro o la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú (Dirandro)- se encuentran midiendo los avances de la Política Nacional Contra las Drogas al 2030. En esa línea, resulta pertinente plantear pesquisas que permitan identificar qué dificultades existen para la adecuada medición de los insumos, productos e impactos de cada una de las diversas intervenciones estatales en la materia, así como también cuáles son los costos

y beneficios de cada una de los servicios de las instituciones involucradas en el control y prevención de drogas en el país¹⁰.

La evaluación de los impactos de las políticas contra el TID también ganaría mucho con más y mejores análisis de evitabilidad de la cocaína, es decir, estimaciones acerca de la cantidad de cocaína que se ha impedido que llegue a mercados internos o externos (Devida, 2015: 49)¹¹.

Por su parte, el hecho que la población penitenciaria internada por delitos vinculados al TID haya sido la que mayor crecimiento registró durante el período 2005-2016 plantea la urgente necesidad de conocer mejor la manera en que el sistema de justicia se encuentra abordando el tema. Ayudaría mucho saber qué tipo de procesos y veredictos se ha dictaminado relacionados a este fenómeno en el país, cuántos de ellos corresponden a cada categoría, qué afectaciones a los derechos de los procesados existen, cuál es el nivel de éxito en la judicialización de estos casos y qué costos exige sostener este tipo de medidas.



Este tipo de investigaciones ofrecerían la oportunidad de evaluar el impacto práctico de las herramientas procesales que se han venido desarrollando en el marco normativo nacional con el fin de prevenir e intervenir sobre el tráfico y el nivel de capacitación de los funcionarios judiciales y policiales. Asimismo, también contribuirían a esclarecer la medida en la que estos instrumentos se vienen aplicando conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos (Unodc, 2019: 93 – 95; Ministerio del Interior, 2018: 11 y 23; Devida, 2015: 50).

La información presentada en el capítulo anterior muestra que las problemáticas o daños generados por cada una de las actividades que componen la cadena de valor de la cocaína en el Perú sobre las que existe menos evidencia son aquellas vinculadas a los daños a la salud y al medio ambiente. Estos datos también muestran que existen relativamente pocas investigaciones acerca de los efectos que estas fases de la cadena tienen sobre la gobernabilidad (véase Gráfico 13).

¹⁰ Los *insumos* son todos aquellos recursos que una determinada organización tiene disponible para desarrollar un producto. Los insumos pueden incluir a los funcionarios, equipos o instalaciones, materiales fungibles, los bienes o servicios recibidos, así como los gastos incurridos al usarlos. Por su parte, los *productos* constituyen los bienes y servicios producidos directamente por un organismo público para los ciudadanos, negocios y/o otras agencias gubernamentales. Por su parte, los *resultados* son las consecuencias que los productos o actividades de las instituciones públicas tienen sobre la sociedad. Estos muestran los impactos intencionados y no intencionados de las acciones estatales (Bonney & Armijo, 2005: 24).

¹¹ Acerca de las dificultades para la evaluación y monitoreo de la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas véase Zevallos (2014).

Con relación a las problemáticas ocasionadas por el TID sobre el **medio ambiente y la salud**, resulta fundamental empezar por cuantificar el efecto que tienen las actividades de la cadena de valor de las drogas sobre el nivel de degradación y contaminación de los suelos y recursos hídricos, así como establecer medidas que nos permitan conocer los niveles de deforestación y afectación de las áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento. Vinculado a lo anterior, resultaría especialmente relevante empezar a registrar los efectos sobre la salud y el ecosistema que tiene el extendido uso de agroquímicos para el cultivo del arbusto de hoja de coca (Devida, 2015: 47-48; Manrique & Pastor, 2019: 32).



También resulta sumamente útil empezar por reconocer los cambios en las lógicas y racionalidades de la población con respecto al aprovechamiento de diversos tipos de recursos ocasionados por actividades como el cultivo de hoja de coca y la producción de cocaína. En la misma línea, sería importante registrar la manera en la que los cambios en el *modus vivendi* de las familias que se encuentran dentro de los ámbitos de influencia cocalera podrían estar afectando los estilos de crianza, el bienestar físico y mental de la población infantil y adolescente (Devida, 2015: 47).

Más directamente vinculado a los daños específicos sobre la salud, queda pendiente corroborar la existencia de algún tipo de relación que pudiera existir entre el uso problemático de drogas con otro tipo de adicciones, conductas violentas o delictuales (*bullying*, pandillaje, maltrato, etc.) y con cierto tipo de enfermedades. Valdría la pena también en ese sentido comenzar a estimar cuáles son los impactos que tiene sobre la salud de la población el perfil químico de las drogas decomisadas a lo largo del territorio¹² (tuberculosis, diabetes, VIH, etc.) (Unodc, 2019: 14; Devida, 2015: 47 y 56).

¹² Con el término “perfil químico” nos referimos a características como el grado de pureza del estupefaciente y la toxicidad de los precursores, diluyentes y adulterantes utilizados en la elaboración de los mismos. Teniendo en cuenta que los adulterantes son sustancias químicas que son añadidas con el fin de potenciar el efecto psicoactivo y que, en muchos casos, pueden llegar a ser incluso más peligrosos que la sustancia ilícita que se está consumiendo, este tipo de estudios contribuirían mucho en empezar a reconocer los niveles de peligrosidad asociados al consumo de cada tipo de estupefaciente.

Los procesos de análisis del perfil químico de las drogas decomisadas representan - además una de las principales recomendaciones establecidas en los marcos normativos internacionales en materia de control y regulación del sistema de las Naciones Unidas- una excelente herramienta para ofrecer indicadores que permitan caracterizar la estructura, evolución y dinamismo de los mercados de diverso tipo de drogas entre y al interior de distintos territorios (Unodc, 2019: 81 – 84; Duffau, Rojas, Fuentes & Triviño, 2015; Broséus, Baechler, Gentile & Esseiva, 2016).



Asimismo, existe un amplio consenso entre los especialistas sobre la necesidad de abrir líneas de investigación acerca de problemáticas vinculadas a la **gobernabilidad**. Para ello, es necesario empezar por esclarecer cuáles son las múltiples relaciones que se generan entre autoridades –nacionales, regionales y locales– y organizaciones criminales, qué modalidades de corrupción generan estos vínculos, qué factores facilitan su ocurrencia y qué tipo de externalidades –positivas o negativas– vienen generando estos vínculos¹³ (Ministerio del Interior, 2018: 11; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017: 70 - 71).

¹³ Aunque pueda parecer contradictorio, no debe descartarse de plano que la colusión entre autoridades y organizaciones criminales pueda, en ocasiones, tener efectos relativamente menos perniciosos o negativos. Por ejemplo, Snyder y Durán (2009) ofrecen indicios para pensar que, para el caso colombiano y mexicano, la colaboración entre actores estatales e ilegales tuvo efectos directos sobre la disminución de la violencia en el territorio.



2. Líneas de investigación para mejorar nuestra comprensión de los daños que produce el TID en el Perú

Estudiar a los ciudadanos y ciudadanas constituye otra manera fructífera de aproximarse a los efectos del TID sobre la seguridad y la gobernabilidad. Al respecto, puede ser útil analizar a estos actores a partir de sus representaciones, percepciones, creencias y racionalidades frente a los crímenes asociados al mercado ilegal de las drogas, así como frente a las instituciones que forman parte de los sistemas de seguridad y justicia. Este tipo de estudios podrían profundizar, fenómenos como las motivaciones que llevan a las personas a no denunciar, el miedo al crimen y el nivel de confianza hacia las instituciones y programas de seguridad que se encuentran desplegados en el territorio. De igual manera, podría ahondarse en analizar las representaciones sociales sobre el desarrollo y presencia del Estado en agricultores y comunidades indígenas que residan en zonas cocaleras (Devida, 2015: 48 y 50; Ministerio del Interior, 2018: 11, 18 y 26).

Otra manera de analizar a la ciudadanía es a partir de las iniciativas y acciones colectivas impulsadas por estos actores, ya sea para disuadir a los criminales o bien para coludirse con ellos. Por un lado, puede ser de suma utilidad empezar a explorar cómo se conforman las redes de soporte y protección de diversos actores criminales en determinados barrios y sus efectos en las acciones de las autoridades. Por otro lado, resultaría sumamente fructífero describir cómo funciona el capital social y la participación ciudadana en la planificación, ejecución, seguimiento o evaluación de programas de desarrollo alternativo, reducción de la demanda de drogas o intervenciones policiales como Barrio Seguro. Al respecto, resulta fundamental conocer cuáles son los determinantes y efectos del involucramiento ciudadano en términos de desempeño y aceptación o legitimidad del Estado (Unodc, 2019: 66; Devida, 2015: 48; Hernández y Loureiro, 2022: 341-342; Ministerio del Interior, 2018: 11, 18 y 26).

En cuanto a aquellos tipos de daños ocasionados por el TID que han sido más trabajados, valdría la pena plantear nuevas problemáticas sobre las que aún se sabe relativamente poco. Un ejemplo de ello son las investigaciones que vinculan el fenómeno de las drogas con la **economía**. Sobre ese campo, existe un amplio consenso entre los especialistas de generar mayores y mejores registros sobre el lavado de activos. Al respecto, hace falta estudios que permitan medir más rigurosamente la extensión del fenómeno, estimar el dinero movilizado por los mercados ilegales de la cocaína, reconocer las principales modalidades de los crímenes financieros en el Perú, caracterizar a los actores facilitadores más relevantes, identificar las vulnerabilidades del sistema financiero y las zonas del



territorio donde se concentran este tipo de actividades (Unodc, 2019: 93-100; Devida, 2015: 50; Dammert, Mujica y Zevallos, 2017: 71 y 83; Hernández y Loureiro, 2022: 341-342).

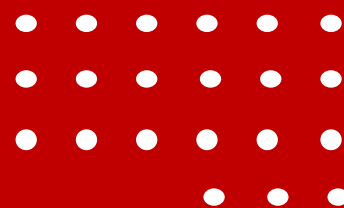
En una línea similar, sería útil explorar la manera en la que se vienen aplicando diversos instrumentos y disposiciones legales destinadas a combatir delitos de lavado de activos vinculados al TID tales como extinción de dominio, extradición, protección de testigos y diversos mecanismos de cooperación judicial (Unodc, 2019: 93-100).

Dentro de las problemáticas vinculadas a **daños sobre la seguridad**, un asunto destacado insistentemente por los expertos en la materia es explorar los múltiples vínculos que puede existir entre el TID, el crimen organizado y los homicidios. En ese sentido, estudios longitudinales y análisis de tendencias sobre los escenarios y modalidades en los que los homicidios han venido ocurriendo en las últimas décadas en el país, con énfasis en el nivel subnacional, contribuirían mucho en la tarea de conocer la magnitud de este tipo de delito y el tipo de relación que sostiene con el TID en el Perú.

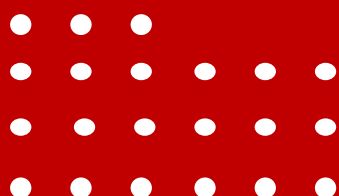
Más específicamente, con el fin de explorar las posibles vinculaciones entre TID y violencia, resultaría interesante empezar a identificar las principales características, modalidades y causas de los homicidios por encargo -fenómeno comúnmente conocido como “sicariato”- así como rastrear los múltiples vínculos que estos tienen con las organizaciones criminales (Dammert, Mujica y Zevallos, 2017: 80). De igual manera, valdría la pena explorar en mayor detalle situaciones como las amenazas de muerte y violencia física que ocurren dentro de las comunidades nativas por invasión de tierras a manos de traficantes y productores de derivados cocaínicos¹⁴ (Devida, 2015: 48).



¹⁴ De acuerdo al último informe publicado por Global Witness, durante el período 2012 – 2022 se registró un total de 1733 personas defensoras del medio ambiente a nivel global asesinadas tratando de proteger sus tierras y recursos. El 68% del total de estos incidentes ocurrió en algún país de América Latina y el 39% de las víctimas pertenecía a un pueblo indígena a pesar de que solo representan el 5% de la población a nivel global. Por su parte, durante el mismo período, se registraron 51 defensores del medio ambiente asesinados en el Perú. Esta cifra ubica nuestro país en el décimo puesto del ranking de los países más peligrosos para ser defensor ambiental a nivel global. Esta situación es aún mucho más preocupante si se tiene en cuenta que los asesinatos representan solo la punta del iceberg, los defensores ambientales también son silenciados a través de la utilización de tácticas como amenazas de muerte, vigilancia, violencia sexual o criminalización los cuales comparativamente menos denunciados (Global Witness, 2022: 9-16).



CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES





CONCLUSIONES

Enmarcada en una tendencia más amplia caracterizada por el incremento de la producción académica acerca de seguridad ciudadana, la literatura relacionada al tráfico ilícito de drogas (TID) ha venido aumentando también tanto en cantidad como calidad (véase Gráfico 6). Pese a todo ello, cerca de dos terceras partes de toda la información y los estudios producidos en las dos últimas décadas sobre el tema han sido formulados por especialistas u organismos de la sociedad civil y de cooperación que no se encuentran directamente involucrados en el diseño e implementación de las políticas sobre este circuito económico (véase Gráfico 7).

Lo mencionado anteriormente ofrece sustento para afirmar que, para empezar, desde el Estado peruano existe un amplio espacio para desarrollar acciones destinadas a mejorar la producción de información y estudios sobre distintos aspectos de la dinámica de la cadena de valor de las drogas en el país, así como de los diversos impactos que estas generan en distintas dimensiones.

Por otro lado, este dato también sugiere que existe una masa crítica de centros de investigación, organismos de cooperación y organizaciones de la sociedad civil que vienen produciendo amplia variedad de información y estudios sobre TID. Dichas instituciones constituyen referentes con los que se pueden formular futuras alianzas estratégicas para la generación de evidencia que permita evaluar y monitorear el impacto de las principales intervenciones estatales en el sector, identificar las problemáticas que enfrentan, así como contribuir a formular propuestas de mejora (Véase Gráfico 8).

Aunque la información y producción académica acerca del TID en el Perú ha venido mejorando sustantivamente en términos de cantidad y calidad, también es cierto que esta situación no ha sido homogénea pues subsiste una amplia variedad de actividades y problemáticas sobre las que se tiene muy poco conocimiento sistematizado o incluso fuentes de información primaria fidedigna.

Por un lado, casi la totalidad de los documentos incluidos en la base de datos formulada por la Dirección contra las Drogas y Cultivos Ilegales (DDC) se ha enfocado en analizar la cadena de producción de derivados cocaínicos, dejando de lado el análisis de otras sustancias como el cannabis, los opioides y las drogas sintéticas (véase Gráfico 10). Por otro lado, incluso dentro del circuito de producción de los derivados cocaínicos, existen etapas mucho más estudiadas que otras: el 60.2% de los documentos ofrecen información y evidencia sobre la fase de cultivo de hoja de coca, mientras que cerca del 33.7% aborda la fase de producción de pasta y clorhidrato de cocaína (véase Gráfico 11).

Resulta preocupante que, en su mayoría, se cuente casi exclusivamente con información sobre estos dos eslabones de la cadena de valor de la coca, pues constituyen las fases

menos rentables¹⁵. De igual manera, representan a aquellas etapas que no necesariamente concentran la mayor parte de actividades ilegales (Zevallos, 2022: 45)¹⁶. Desde una perspectiva de política pública, esta situación implica que se tiene aún una visión muy limitada acerca de la extensión, magnitud e impactos que generan la circulación de este tipo de sustancias ilícitas sobre la sociedad. Indudablemente, esta brecha de información y evidencia podría estar incidiendo en una inadecuada focalización y gasto de recursos públicos en acciones hacia los actores más débiles y las acciones que tienen menores impactos sobre la sociedad.

Por el contrario, se cuenta con menos evidencia acerca de cómo vienen funcionando las actividades de comercialización y consumo de derivados cocaínicos en el país, así como de todas aquellas acciones que se relacionan a la compra y venta de este tipo de sustancia ilícita (transporte, distribución, empaquetado, entre otras) (Véase Gráfico 11).

Asimismo, el presente documento ha mostrado que no todas las problemáticas generadas por las cadenas de valor del TID han sido igualmente investigadas. El 77% del material recopilado en la base de datos ofrece evidencia acerca de cierto tipo de efectos que vienen generando las actividades que componen la cadena de valor de la droga en el país que pueden ser categorizadas a grandes rasgos, como “daños económicos”. Por su parte, el 33.3%, trata problemáticas que serían catalogadas como “daños a la seguridad” (véase Gráfico 13). Sin embargo, se cuenta aún con relativamente menos datos e investigaciones acerca de los daños específicos que el TID puede ocasionar a la gobernabilidad, la salud -física y emocional- y el medio ambiente.

Todos los datos presentados a lo largo del presente documento también sirven como insumos para evaluar si el país cuenta con evidencia suficiente para abordar eficientemente las recomendaciones o temas priorizados asumidos por el Perú en materia internacional. En esa línea, debe señalarse que la información producida acerca del TID en el Perú durante las últimas dos décadas ofrece mayor conocimiento para poder abordar las medidas propuestas por el sistema de las Naciones Unidas vinculadas al ámbito de acción de reducción de la oferta.

Incluso dentro de este ámbito, hace falta generar mayor conocimiento para poder implementar las recomendaciones destinadas a implementar lineamientos como reducción de la violencia relacionada al tráfico ilícito de drogas, fortalecimiento de

¹⁵ Solo como un ejemplo de lo mencionado, de acuerdo a cifras de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú (Dirandro), en las zonas de fabricación, el precio del kilo de hoja de coca asciende a \$ 2.58, el kilo de Pasta Básica de Cocaína (PBC) asciende a \$ 638 y el precio del clorhidrato de cocaína asciende a \$ 1 124. En zonas de tráfico regional, el precio del kilo de PBC asciende a \$ 976 y el de clorhidrato de cocaína llega a costar \$ 1 423. En zonas de tráfico internacional, el kilo de clorhidrato de cocaína llega a costar \$ 3 613 (Observatorio Nacional de Interdicción contra el TID, 2020a: 7). Por otro lado, de acuerdo al portal web especializado en el tema de drogas *Insight Crime*, un kilo de clorhidrato de cocaína puede llegar a costar \$ 28 000 al por mayor mientras que en Europa este precio puede alcanzar los \$ 40 000 dólares en promedio (McDermott, 2021).

¹⁶ Tal y como lo señala Zevallos (2022: 45): “En el caso del abastecimiento de hoja de coca, salvo la invasión de campos de cultivo, el resto de las tareas y operaciones o tiene carácter legal, o presenta algún margen de legalidad y/o informalidad [...]. Como también se observa, parte importante de las tareas y operaciones relacionadas con la producción y comercio de hoja de coca están clasificadas como informales o dentro de un marco regulatorio ambiguo. Esto ocurre debido a que existe un entramado complejo de regulaciones que da un margen de legalidad a esta actividad agrícola [...]. Una situación semejante se observa en el abastecimiento de insumos químicos”.

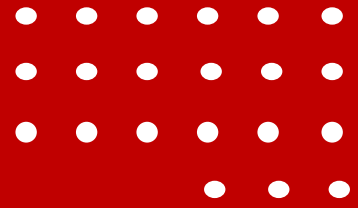
medidas anticorrupción, fomento de las capacidades de las agencias públicas y mejora de la comprensión de la cadena de valor de los estimulantes anfetamínicos.

De igual manera, los datos aquí presentados muestran que, en términos relativos, se cuenta con mucho menos evidencia disponible para abordar las principales recomendaciones formuladas dentro de los ámbitos de acción de reducción de la demanda y lucha contra el blanqueo de dinero.

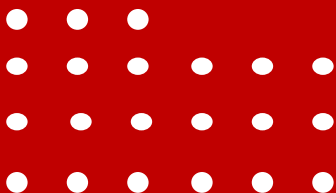
Para finalizar, este documento ha planteado un conjunto de líneas de investigación sobre el TID en el Perú. Dichas líneas de investigación *no* pretenden en lo absoluto ofrecer un listado exhaustivo y cerrado de interrogantes si no, más bien, una guía preliminar para quienes dentro del sector privado y público buscan desarrollar futuras pesquisas sobre el tema con miras a reducir las existentes brechas de conocimiento sobre el tema. Dichas brechas de información constituyen un problema público en la medida que la falta de información rigurosa incide en la comprensión integral del fenómeno y, de esta manera, en los procesos de toma de decisión y diseño de políticas públicas pertinentes de países productores de cultivos ilícitos como Perú.

En ese sentido, la **Tabla 2** -que se encuentra en los Anexos de este documento- presenta una propuesta de interrogantes que, de acuerdo a los principales especialistas en el tema, podrían ofrecer información relevante acerca de varios de los aspectos menos conocidos hasta el momento de estas etapas de la cadena de valor de la droga en el país. Dentro de esa misma sección, se incluyen también preguntas que pueden arrojar datos nuevos acerca de fases de este proceso que han sido relativamente más estudiadas.

Por su parte, la **Tabla 3** -también en los Anexos- presenta una propuesta de preguntas de investigación que, de acuerdo a los principales especialistas en el tema, ofrecería información relevante acerca de los impactos que las etapas de la cadena de valor de la droga pueden estar generando en el país. Dentro de esa misma sección, se incluyen también preguntas que pueden arrojar datos nuevos acerca de problemáticas que han sido relativamente más estudiadas.



REFERENCIAS





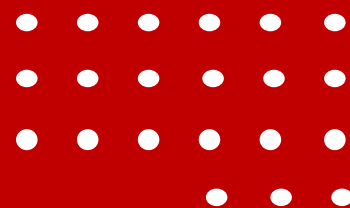
REFERENCIAS

1. Bonnefoy, J. C. & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (Cepal). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf
2. Broséus, J., Baechler, S., Gentile, N. & Esseiva (2016). Chemical profiling: A tool to decipher the structure and organisation of illicit drug markets: An 8 year study in Western Switzerland. *Forensic Science International* 266, 18-28. <https://www.sciencedirect.com/journal/forensic-science-international/vol/266/suppl/C>
3. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2015). *Agenda nacional de investigación para la lucha contra las drogas*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/AGENDA_2016_2021.pdf
4. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2022a). *Plan Nacional Contra las Drogas al 2030*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. Disponible: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2012814/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Contra%20Drogas%20al%202030.pdf>
5. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2022b). *Superficie cultivada con arbusto de coca monitoreada, 2021. Reporte de superficie cultivada N°7 – 2022*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
6. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2022c). *Monitoreo de precios de hoja de coca y derivados cocaínicos en Zonas Estratégicas de Intervención. Intervención. Serie Reporte N° 031-2022*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
7. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2022d). *Superficie cultivada con arbusto de hoja de coca monitoreada en 2021 en Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Amortiguamiento. Reporte de superficie cultivada N° 008-2021*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas

8. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2021a). *Análisis de tendencias de precios de hoja de coca, pasta básica de cocaína y clorhidrato de cocaína en el Perú. Cuadernos de Política Nacional Contra las Drogas N° 03*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
9. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2021b). *Análisis de compra-venta de hoja de coca en el Perú. Cuadernos de Política Nacional Contra las Drogas N° 01*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
10. Dammert, L., Mujica, J. & Zevallos, N. (2017). "Seguridad Ciudadana: Balance de investigación en políticas públicas 2011 – 2016 y agenda de investigación 2017 – 2021". En: *Balance de investigación en políticas públicas 2011 – 2016 y agenda de investigación 2017 – 2021*. Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales. Disponible en: <https://cies.org.pe/investigacion/seguridad-ciudadana/>
11. De León, B. & Garzón, J. (2014). "Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia. Los supuestos, los hechos y las respuestas detrás del narcomenudeo". En: *Transnational Institute*, (2), pp. 1-16.
12. Duffau, B., Rojas, S., Fuentes, P., & Triviño, I. (2015). Perfil de composición de la cocaína de diseño en Chile: estado y los peligros asociados a la adulteración con levamisol. *Revista Chilena de Salud Pública*, 19(1), 78-82.
13. Global Witness (2022). *Una década de resistencia. Diez años informando sobre el activismo por la tierra y el medio ambiente alrededor del mundo*. Londres: Global Witness. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/es/decade-defiance-es/>
14. Hernández, W. & Loureiro, R. (2022). "Seguridad ciudadana". En: *Balance de investigación en políticas públicas 2016 – 2021 y agenda de investigación 2021 – 2026*. Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales. Disponible en: <https://cies.org.pe/investigacion/seguridad-ciudadana-2/>
15. López, N. & Vizcarra, S. (2012). "La cadena de valor de la cocaína: Un análisis georreferenciado del VRAE". En: *Politai*, (3), pp. 79 – 92.
16. Manrique-López, H. & Pastor-Armas, A. (2019). Cocaína peruana: análisis bibliográfico de la investigación sobre el tráfico ilícito de drogas cocaínicas en Perú. *Revista Cultura y Droga*, 24 (27), 15-38. Disponible en: <https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/culturaydroga/article/view/2795>

17. McDermott, J. (9 de febrero de 2021). Cocaína hacia Europa, una amenaza subestimada. *Insight Crime*. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/cocaina-europa-amenaza-subestimada/>
18. Ministerio del Interior (2018). *Agenda de investigación en seguridad. Líneas de investigación y temas a ser investigados por la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad*. Lima: Ministerio del Interior. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4042001/Agenda%20de%20Investigaci%C3%B3n%20en%20Seguridad.pdf?v=1673626823>
19. Ministerio del Interior (2017). Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior. Lima: Ministerio del Interior. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/informes-publicaciones/115032-reglamento-de-organizacion-y-funciones-rof-mininter-2017>
20. Observatorio Nacional de Interdicción Contra el TID (2020a). *Impacto Económico a las redes criminales del TID I-2020*. Lima: Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú. Disponible en: https://dirandro.policia.gob.pe/publicaciones/pdf_3.pdf
21. Observatorio Nacional de Interdicción Contra el TID (2020b). *Compendio Estadístico sobre Tráfico Ilícito de Drogas*. Lima: Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú. Disponible en: <https://dirandro.policia.gob.pe/modulos/observatorio/publicaciones1.xhtml>
22. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022). "Drug market trends: Cocaine, amphetamine-type stimulants and new psychoactive substances". En: *World Drug Report 2022*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
23. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019). *Implementation of All International Drug Policy Commitments*. Vienna: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
24. Organización de Estados Americanos (2019). *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas*. Washington D.C: Organización de Estados Americanos
25. Secretaría de Gestión Pública (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. Disponible en: <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>

26. Secretaría de Gestión Pública (2022). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3531092/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20MODERNIZACI%C3%93N%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20AL%202030%281%29.pdf.pdf?v=1661208943>
27. Snyder, R. y Durán Martínez, A. (2009). "Drugs, Violence, and State - Sponsored Protection Rackets in Mexico and Colombia". *Colombia Internacional*, (70), pp. 61-91. <https://doi.org/10.7440/colombiaint70.2009.03>
28. Zevallos, N. & Mujica, J. (2015a). Consideraciones para el análisis de las políticas contra el crimen organizado: Una lectura desde el tráfico ilícito de derivados cocaínicos en el Perú. En F. Chinchilla (Moderador), *Conflictos, Pos-Conflictos, y No-Conflictos en América Latina Hoy*. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). https://www.academia.edu/18635844/Consideraciones_para_el_an%C3%A1lisis_de_las_pol%C3%ADticas_contra_el_crime_n organizado_una_lectura_desde_el_t r%C3%A1fico_il%C3%ADcito_de _derivados_coca%C3%ADnicos_en_el_Per%C3%BA
29. Zevallos, N. & Mujica, J. (2015b). Consideraciones para una política antidrogas desde un enfoque de Seguridad Humana. *Métodos para el estudio del Tráfico Ilícito de Drogas*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Observatorio Peruano de Drogas.
30. Zevallos (2014). "Hoja de coca y la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007 – 2011: el problema público del control de cultivos". En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1 (1), pp. 97 – 113.
31. Zevallos, N. (2022). *Mercado de la cocaína: fronteras (i)legales de la producción y comercio en el Perú*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/141827/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y



ANEXOS

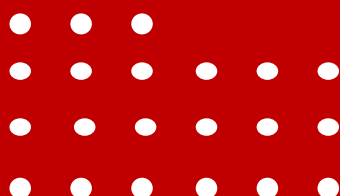


Tabla 2. Preguntas orientadoras destinadas a mejorar nuestra comprensión de las actividades que componen la cadena de valor de la droga

Actividad de la cadena de valor de la droga	Preguntas de investigación
Cultivos ilegales	¿Cuál es el origen de los centros de producción de drogas en zonas distintas al VRAEM y el Huallaga?
	¿Qué dificultades enfrenta la recuperación del control de valles cocaleros distintos al VRAEM y el Huallaga?
	¿Cuáles son nuevas formas de representación de los intereses de los agricultores cocaleros?
	¿Qué desafíos presentan la legalización de terrenos como los incentivos para la reducción del cultivo? ¿Cuál es el efecto que estas acciones pueden tener sobre el éxito de las intervenciones de desarrollo alternativo?
	¿Cuáles son las estrategias más adecuadas para mejorar las tecnologías, los suelos y la asociatividad de los agricultores que residen en zonas cocaleras?
	¿Qué factores influyen los objetivos operativos de las acciones de erradicación? ¿Cuáles son los diversos impactos y resistencias que generan en el terreno este tipo de intervenciones?
	¿En qué zonas del territorio están más extendidas las acciones de resiembra?
	¿Qué dificultades y desafíos subsisten para medir y penalizar estas acciones? ¿Qué factores se encuentran asociados a la resiembra?
Producción ilícita de drogas	¿Cómo se organiza y desarrolla el acopio de hoja de coca y su desvío para usos ilícitos?
	¿Cómo se organiza y desarrolla el proceso de extracción del alcaloide de cocaína?
	¿Qué sustancias químicas sustitutas son utilizadas en la elaboración de pasta básica o clorhidrato de cocaína?
	¿Cuáles son las múltiples técnicas de producción de drogas cocaínicas, la evolución de los insumos requeridos?
	¿Cuáles son las distintas modalidades y rutas de desvío de insumos químicos?
Comercialización	¿Qué actores específicos intervienen como intermediarios en la exportación ilícita de drogas y la comercialización mayorista y minorista para el mercado interno?
	¿Qué roles específicos desempeñan los actores involucrados en la exportación ilícita de drogas y la comercialización mayorista y minorista para el mercado interno?
	¿Cuáles son las características (sociales, económicas y culturales, entre otros) de quienes se desempeñan como intermediarios en la exportación ilícita de drogas y la comercialización mayorista y minorista para el mercado interno?
	¿Cuáles son las motivaciones de quienes se desempeñan como intermediarios en la exportación ilícita de drogas y la comercialización mayorista y minorista para el mercado interno?
	¿Qué tipo de vínculos sostienen los intermediarios dedicados a la exportación ilícita de drogas y la comercialización para el mercado interno?
	¿Qué tipo de vínculos sostienen los intermediarios dedicados a la exportación ilícita de drogas y la comercialización para el mercado interno?

Comercialización	con actores que se desempeñan otro tipo de actividades dentro de la cadena de valor de la droga?
	¿Qué tipo de vínculos sostienen los intermediarios dedicados a la exportación ilícita de drogas y la comercialización para el mercado interno con actores que se desempeñan en otro tipo de mercados ilegales?
	¿Qué tipo de vínculos se han formado entre los microcomercializadores y los mayoristas que abastecen los centros urbanos?
	¿Cuál es el poder económico y el nivel de control territorial que tienen los distribuidores y mayoristas de drogas para el mercado interno? ¿Cuáles son los niveles de violencia y las lógicas organizacionales asociados a la distribución de drogas al mayoreo?
	¿De qué manera los organismos estatales afectan las diferentes dinámicas de comercialización (exportación, mayorista y minorista)?
	¿Cuáles son las características y patrones de organización criminal asociados a los diversos tipos de comercialización (exportación, venta mayorista y minorista para el mercado interno)?
	¿Cuál es la trayectoria de vida de los miembros que componen una organización criminal? ¿Cómo iniciaron su "carrera" criminal?
	¿Cuál es el rol que desempeñan actores lícitos en las estructuras de organización criminal a nivel local, departamental y nacional?
	¿Dónde se encuentran las principales rutas de tránsito de la cocaína y sus derivados? ¿Qué regiones y distritos del país abarcan estas rutas?
	¿Qué características tienen los principales lugares de comercialización de drogas? ¿Qué factores facilitan a nivel local el desarrollo de la comercialización para exportación o para el mercado interno?
	¿Cuánta cantidad y a qué precios se comercializan diversas sustancias en distintas plazas?
	¿Dónde se encuentran los principales puntos de microcomercialización de drogas dentro de las ciudades del país (barrios específicos, centros educativos y balnearios, entre otros)?
	¿Qué actores se dedican a la microcomercialización? ¿Qué características tienen quienes se dedican a la microcomercialización (socioeconómicas, étnicas, de género y edad, entre otros)?
	¿Cuáles son los patrones de vinculación entre usuarios de sustancias y vendedores al menudeo?
	¿Cuáles con las motivaciones, los incentivos y los riesgos que enfrentan quienes se dedican a la micro comercialización de drogas?
	¿Cuál es la trayectoria de vida de quienes se dedican a la micro comercialización?
Consumo	¿Cuáles son las características (sociales, étnicas, económicas, de género y edad, entre otros) de los principales usuarios de cada tipo de sustancia?
	¿Qué grupos poblacionales vulnerables están más expuestos al consumo de drogas ilícitas?
	¿Cuál es la prevalencia de personas con problemas de adicción a nivel nacional y regional?
	¿Con qué frecuencia consumen drogas los usuarios? ¿Qué factores y circunstancias están asociados al consumo problemático de este tipo de sustancias?

¿Cuál es la trayectoria de vida e inicios en el consumo de quienes usan drogas ilícitas? ¿Cómo fue el inicio del consumo?

¿Cuáles son los ámbitos dónde usan drogas ilícitas?

¿Cuáles son las razones y motivaciones por las usan? ¿Cuáles son los tipos de usos que le dan a cada tipo de sustancia?

¿Cuáles son las normas sociales relacionadas al uso de drogas en distintos barrios de la ciudad?

¿Cuáles son las percepciones y representaciones asociadas al uso de cada tipo de droga? ¿Existen diferencias en las percepciones y representaciones acerca del uso de drogas en distintos sectores poblacionales?

¿Cuáles son las representaciones sociales de las autoridades -locales, regionales y nacionales- sobre la prevención y uso de droga?

¿Cuál es el grado de información que cuentan los usuarios de sustancias ilícitas?

¿Qué influencia pueden tener los medios de comunicación y redes sociales sobre el uso de drogas?

¿Qué características tienen los servicios preventivos en materia de drogas ilícitas? ¿Quiénes son sus principales beneficiarios (a nivel educativo, familiar o comunitario)? ¿Cuáles son las brechas de acceso existentes?

¿Cómo se vienen implementando las iniciativas preventivas sobre poblaciones de riesgo o vulnerables? ¿Cuál es el nivel de adecuación cultural de estos servicios frente a grupos poblacionales vulnerables?

¿Qué conocimientos y habilidades tienen los operadores de salud de los servicios preventivos?

¿Qué tipo de instrumentos son empleados para evaluar a los usuarios de drogas y medir su exposición al riesgo?

¿Cuál es el impacto de las intervenciones preventivas sobre la vida de la población y sus familias?

¿Existen diferencias en los efectos que podrían tener los programas preventivos dirigidos al consumo de drogas en general frente aquellos que abordan un tipo de sustancia ilícita en particular?

¿Cuál es la influencia del uso de tecnologías de la información y comunicación en los diversos programas preventivos impulsados por el Estado?

¿Qué tipo de servicios de tratamiento de drogodependencias existen nivel nacional?

¿Qué tan disponibles, accesibles y adecuadas son las diversas modalidades de tratamiento de adicciones?

¿Qué tipo de representaciones sobre las adicciones tienen los profesionales de salud que atienden en los servicios de tratamiento contra las drogodependencias?

¿Existen procesos de estigmatización y discriminación que pudieran estar ocurriendo en los servicios de tratamiento de drogodependencias?

¿Cuánto cuesta y cuáles son los impactos de las diversas modalidades de tratamiento de drogodependencias y de los diversos enfoques terapéuticos disponibles?

¿Qué factores están asociados a determinados resultados o a la continuidad del tratamiento de personas con drogodependencias?

Intervención pública	¿Qué relevancia pueden tener factores y condicionantes locales para el diseño e implementación de las políticas para el control y la prevención del tráfico ilícito de drogas?
	¿Cuáles son los niveles de capacidad y autonomía de las agencias gubernamentales encargadas de implementar las políticas de lucha contra el crimen organizado? ¿Qué limitaciones enfrentan y cuál es el impacto que tienen sus acciones de prevención, control, tratamiento y atención de víctimas?
	¿Qué falencias existen en zonas cocaleras en términos de acceso a servicios públicos?
	¿De qué manera las instituciones estatales encargadas del control y prevención de drogas se encuentran midiendo los avances de la Política Nacional Contra las Drogas al 2030? ¿Qué dificultades existen para la adecuada medición de los insumos, productos e impactos generados por cada una de estas instituciones?
	¿Cuáles son los costos y beneficios de cada una de las intervenciones y servicios elaborados por las instituciones involucradas en el control y prevención de drogas en el país?
	¿Cuánta cantidad de droga ha sido impedida de ingresar al mercado interno y externo?
	¿Qué dificultades enfrentan las acciones de interdicción de insumos químicos?
	¿De qué manera el sistema de justicia se encuentra abordando el tema del tráfico ilícito de drogas?
	¿De qué manera se viene aplicando la extinción de dominio en los casos de tráfico ilícito de drogas?
Drogas no cocaínicas	¿Cuáles constituyen las principales actividades involucradas en la cadena de valor de cada una de las sustancias no cocaínicas?
	¿En qué partes del territorio proliferan los cultivos de cannabis y amapola?
	¿Cuáles son los principales puntos de distribución y venta de drogas no cocaínicas?
	¿Qué tipo de actores intervienen en cada una de las diferentes etapas de la cadena de valor de las drogas no cocaínicas? ¿De qué manera se organiza la cadena de valor de cada sustancia a nivel regional?
	¿Cuáles son las principales diferencias y particularidades de cada fase de la cadena de valor de estos estupefacientes frente al de los derivados cocaínicos?

Fuente: Devida (2015), Dammert, L., Mujica, J. & Zevallos, N. (2017); Ministerio del Interior (2018); Manrique & Pastor (2019); Hernández, W. & Loureiro, R. (2022). Elaboración propia.

Tabla 3. Preguntas orientadoras destinadas a mejorar nuestra comprensión de las problemáticas generadas por las actividades que componen la cadena de valor de la droga

Tipo de problemática generada por las actividades de la cadena de valor de la droga	Preguntas de investigación
Daños a la seguridad	¿Cuáles son los principales escenarios y modalidades bajo los cuales los homicidios han ocurrido en el Perú, en las últimas dos décadas? ¿Qué fenómenos criminales violentos se encuentran asociados a la cadena de valor de la cocaína o de otro tipo de sustancias? ¿Cuáles son las principales características, modalidades y causas de los homicidios por encargo (fenómeno comúnmente conocido como “sicariato”)? ¿Cuáles son los múltiples vínculos que existen entre el sicariato y las organizaciones criminales? ¿Cuáles son los vínculos que existen entre el crimen organizado y la violencia enfrentada por las comunidades indígenas?
Daños a la salud y el medio ambiente	¿Qué impacto tienen las actividades de la cadena de valor de las drogas sobre el nivel de degradación y contaminación de los suelos y recursos hídricos? ¿Qué impacto tienen las actividades de la cadena de valor de las drogas sobre los niveles de deforestación en Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento y comunidades indígenas? ¿Qué efectos sobre la salud y el ecosistema tiene el extendido uso de agroquímicos para el cultivo del arbusto de hoja de coca? ¿Qué cambios en las lógicas y racionalidades de la población con respecto al aprovechamiento de diverso tipo de recursos han ocasionado actividades como el cultivo y la producción de cocaína? ¿Qué efectos tienen los cambios en el modus vivendi de las familias que se encuentran dentro de los ámbitos de influencia cocalera sobre los estilos de crianza, el bienestar físico y mental de la población infantil y adolescente? ¿Cuáles son los factores asociados a la morbilidad (física y mental) y mortalidad vinculada al consumo de diversos tipos de estupefacientes? ¿Cuáles son los impactos que tiene sobre la salud de la población el perfil químico de las drogas decomisadas a lo largo del territorio?
Daños a la economía	¿Cuál es la extensión del fenómeno del lavado de activos vinculado al TID? ¿Cuánto dinero movilizan los mercados ilegales de la cocaína? ¿Cuáles son las principales modalidades de los crímenes financieros en el Perú? ¿Cuál es el perfil de los actores facilitadores de los crímenes financieros asociados al TID? ¿Cuáles son las vulnerabilidades del sistema financiero frente al lavado de activos?
Daños a la gobernabilidad	¿Qué tipo de vínculos se generan entre autoridades —nacionales, regionales y locales— y organizaciones criminales? ¿Qué modalidades de corrupción generan estos vínculos? ¿Qué factores facilitan la ocurrencia de la corrupción?

¿Qué tipo de externalidades —positivas o negativas— vienen generando los vínculos entre autoridades civiles y organizaciones criminales?

¿Cuál es la relación entre grupos terroristas y el narcotráfico?

¿Cuáles son las percepciones, creencias y racionalidades de la población frente a los crímenes asociados al mercado ilegal de las drogas, así como frente a las instituciones que forman parte de los sistemas de seguridad y justicia?

¿Cuáles son las representaciones sociales sobre el desarrollo y presencia del Estado en agricultores y comunidades indígenas que residen en zonas cocaleras?

¿Cómo se conforman las redes de soporte y protección de diversos actores criminales en determinados barrios? ¿Qué efectos tienen estas redes sobre el orden público y el accionar de las autoridades?

¿Cómo funciona el capital social y la participación ciudadana en programas como Barrio Seguro? ¿Cuáles son los efectos de la participación en términos de mejoras de desempeño o aceptación de este tipo de intervenciones?

¿Qué tipo de amenazas enfrentan las comunidades nativas por el cultivo y producción de derivados cocaínicos?

Fuente: Devida (2015), Dammert, L., Mujica, J. & Zevallos, N. (2017); Ministerio del Interior (2018); Manrique & Pastor (2019); Hernández, W. & Loureiro, R. (2022). Elaboración propia.



Plaza 30 de agosto s/n urb. Córpac, San Isidro,
Lima Tlf: (01) 418 4030
www.mininter.gob.pe

**DIRECCIÓN GENERAL CONTRA EL CRIMEN
ORGANIZADO**

Síguenos en:

