

**Escuela de Gobierno**

**Tipo de documento:** Tesis de maestría



*Maestría en Políticas Públicas*

# **Cultivo ilícito de coca y estrategias de erradicación en el Perú: un análisis de tendencias y enfoques de intervención**

**Autoría:** Vega Alegre, Karla Milagros

**Año:** 2025

## **¿Cómo citar este trabajo?**

Vega Alegre, K. (2025) "*Cultivo ilícito de coca y estrategias de erradicación en el Perú: un análisis de tendencias y enfoques de intervención*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella].

Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13637>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional  
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



**Maestría en Políticas Públicas  
Tesis de Maestría**

**Cultivo ilícito de coca y estrategias de erradicación en el Perú:  
un análisis de tendencias y enfoques de intervención**

**Autora: Karla Milagros Vega Alegre**

**Director: Alfonso Martellini**

**Mayo 2025**

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
1.1. Planteamiento del problema .....	3
1.2. Justificación e importancia del estudio.....	4
1.3. Objetivos de la investigación.....	4
1.4. Preguntas de investigación .....	5
<b>REVISIÓN DE LA LITERATURA</b> .....	5
2.1. Narcotráfico y crimen organizado .....	5
2.2. Modelos teóricos sobre las estrategias antidrogas .....	6
2.3. Enfoques de seguridad y desarrollo en la lucha contra el narcotráfico .....	9
2.4. Contexto y evolución del narcotráfico en el Perú.....	11
2.5. Revisión de políticas públicas peruanas .....	21
2.6. Experiencias comparadas en América Latina y su impacto .....	22
<b>METODOLOGÍA</b> .....	25
4.1. Diseño metodológico .....	25
4.2. Fuentes de datos.....	25
4.3. Estrategias de análisis .....	26
<b>RESULTADOS</b> .....	26
5.1. Panorama general de los cultivos de coca en el Perú.....	26
5.2. Análisis comparativo de las principales zonas cocaleras.....	39
5.3. Resultados del análisis cualitativo de las políticas y estrategias implementadas	42
5.4. Tipo de intervención vs. tendencia del cultivo .....	46
<b>DISCUSIÓN</b> .....	48
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	49
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	50
<b>ANEXOS</b> .....	57

# INTRODUCCIÓN

## 1.1. Planteamiento del problema

La producción de hoja de coca en el Perú constituye uno de los fenómenos socioeconómicos más persistentes y complejos del país. Con raíces culturales ancestrales y una fuerte presencia en territorios andinos-amazónicos, la coca representa simultáneamente un símbolo de identidad cultural, un medio de subsistencia para comunidades rurales, y una de las materias primas fundamentales para el narcotráfico global (Durand Ochoa, 2014; UNODC, 2023). Esta triple dimensión ha generado una profunda tensión entre políticas orientadas a su erradicación y visiones más integrales basadas en el desarrollo alternativo y la inclusión territorial.

Durante las últimas décadas, el Estado peruano ha adoptado múltiples estrategias para enfrentar el crecimiento de los cultivos de coca y su vínculo con economías ilegales. Estas estrategias han incluido la erradicación forzada, el fortalecimiento de la interdicción<sup>1</sup>, programas de desarrollo alternativo, y más recientemente, enfoques de control territorial y gobernanza multisectorial (DEVIDA, 2021). Sin embargo, los resultados han sido limitados y contradictorios: las áreas cultivadas con coca han mostrado una reducción temporal en ciertos periodos, pero también una expansión sostenida en otras regiones, especialmente en zonas donde la presencia estatal es débil o intermitente (UNODC, 2023).

El carácter resiliente de la economía de la coca puede explicarse por varios factores. Por un lado, se trata de un cultivo de alta rentabilidad relativa frente a alternativas legales, en contextos donde el acceso a mercados, infraestructura y crédito es extremadamente limitado (Gootenberg, 2020). Por otro lado, muchas de las políticas implementadas han carecido de continuidad, coordinación intergubernamental y adaptabilidad a las realidades locales, generando una sensación de exclusión o castigo en comunidades rurales (Brombacher & Westerbarkei, 2019). Adicionalmente, la lógica de *guerra contra las drogas*<sup>2</sup> ha priorizado la erradicación por encima del desarrollo, reforzando ciclos de pobreza y violencia en zonas cocaleras (Felbab-Brown, 2020).

A diferencia de Colombia, donde existen evaluaciones rigurosas de impacto de estas estrategias, el caso peruano ha sido mucho menos estudiado desde una perspectiva empírica sistemática. Los datos oficiales disponibles son limitados y la evaluación independiente de las intervenciones,

---

<sup>1</sup> La interdicción continúa siendo una herramienta central de la estrategia antidrogas en el Perú, centrada en la erradicación forzosa de cultivos de coca en zonas consideradas ilegales (UNODC, 2023).

<sup>2</sup> Política promovida por el gobierno de Estados Unidos, centrada en la represión de la producción, comercio y consumo de sustancias psicoactivas clasificadas como ilegales y sin uso medicinal reconocido (DEVIDA, 2021).

especialmente las financiadas por cooperación internacional, es escasa (Dávalos, 2016). Este vacío de evidencia ha debilitado la posibilidad de generar políticas más efectivas, legítimas y sostenibles.

En este contexto, se planteó la necesidad de realizar un estudio exploratorio que permitiera identificar patrones, brechas y tensiones en la evolución de los cultivos de coca y las estrategias implementadas en el Perú durante las últimas dos décadas. Sin aspirar a establecer relaciones causales definitivas, el estudio tuvo como objetivo describir la evolución temporal y geográfica de la producción de coca, sistematizar los principales enfoques de intervención aplicados y plantear hipótesis preliminares que pudieran orientar futuras investigaciones.

## 1.2. Justificación e importancia del estudio

Desde el punto de vista académico, aborda una temática de alta complejidad y escasa exploración en el Perú. Aunque existen estudios antropológicos, periodísticos y políticos sobre el cultivo de coca, son pocos los trabajos que articulan análisis espacial, político e institucional con una base sólida. Esta investigación se propone llenar ese vacío desde un enfoque interdisciplinario, combinando análisis de datos secundarios, revisión documental y análisis comparado.

Desde una perspectiva práctica, el estudio contribuye a mejorar la comprensión del fenómeno de los cultivos ilícitos en el Perú, lo cual es indispensable para diseñar políticas más realistas, contextualizadas y eficaces. En lugar de limitarse a una lectura criminalizante del problema, la investigación parte de la premisa de que la coca no es solo una mercancía ilegal, sino también una respuesta racional a condiciones estructurales de exclusión, desigualdad y abandono estatal. Por tanto, analizar la evolución de los cultivos y las estrategias aplicadas no solo es relevante para la seguridad y el control del narcotráfico, sino también para el desarrollo rural y la cohesión territorial.

Además, en un contexto de transición global hacia enfoques más flexibles y basados en evidencia en materia de drogas (como los promovidos por la Comisión Global sobre Políticas de Drogas o el PNUD<sup>3</sup>), el caso peruano requiere ser documentado y analizado rigurosamente, para contribuir a los debates regionales e internacionales sobre reforma de políticas (PNUD, 2021).

## 1.3. Objetivos de la investigación

### Objetivo general

Explorar la relación entre las estrategias contra el cultivo ilícito de coca implementadas en el Perú y la evolución territorial y temporal de los cultivos de hoja de coca.

---

<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

## Objetivos específicos

- **OE1:** Describir la evolución histórica y geográfica de los cultivos de hoja de coca en el Perú, con énfasis en las principales zonas de producción.
- **OE2:** Sistematizar las principales estrategias aplicadas en el país durante el mismo periodo, clasificándolas por tipo de intervención, región y nivel de intensidad.
- **OE3:** Identificar patrones emergentes entre la implementación de estrategias y la evolución de las áreas cultivadas, formulando hipótesis exploratorias para futuros estudios explicativos.

## 1.4. Preguntas de investigación

- ¿Cómo ha evolucionado la producción de hoja de coca en el Perú en términos territoriales y temporales durante las últimas dos décadas?
- ¿Qué tipo de estrategias han predominado en este periodo y cómo se han distribuido territorialmente?
- ¿Qué vínculos pueden identificarse, a nivel exploratorio, entre las estrategias implementadas y las dinámicas de expansión o contracción del cultivo de coca?

# REVISIÓN DE LA LITERATURA

## 2.1. Narcotráfico y crimen organizado

### 2.1.1. Narcotráfico: Definición y dinámica global

El narcotráfico es definido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2023) como el comercio ilegal de sustancias estupefacientes, que abarca la producción, distribución y comercialización de drogas ilícitas a nivel global. En términos económicos, el narcotráfico constituye un mercado transnacional altamente rentable, estimado en cientos de miles de millones de dólares anuales, con una estructura que involucra productores, intermediarios, carteles y redes de distribución que operan a nivel regional e internacional (Gootenberg, 2021). Desde una perspectiva sociopolítica, el narcotráfico no solo representa una actividad ilegal, sino que también ha generado profundas repercusiones en la seguridad, la gobernabilidad y el desarrollo económico de los países productores y consumidores. Estudios han demostrado que los mercados ilícitos de drogas han evolucionado en respuesta a factores como la globalización, la militarización de la lucha contra el narcotráfico y la diversificación de rutas y modalidades de transporte (Felbab-Brown, 2018).

En el caso del Perú, el narcotráfico se desarrolla en un contexto de alta complejidad debido a su ubicación estratégica dentro del "Triángulo Andino" (junto con Colombia y Bolivia), donde se

concentra la mayor producción mundial de hoja de coca, insumo base para la cocaína (Mejía & Restrepo, 2016). Las rutas de tráfico han cambiado en las últimas décadas, con una creciente participación de mafias extranjeras y redes descentralizadas que han desplazado a los antiguos carteles hegemónicos (Basombrío, 2019).

### **2.1.2. Crimen organizado y su relación con el narcotráfico**

El crimen organizado es definido por la UNODC<sup>4</sup> como una estructura criminal jerárquica y establecida con el propósito de cometer delitos graves de manera continua para obtener beneficios económicos (UNODC, 2023). El narcotráfico es una de las principales actividades del crimen organizado y, en el contexto latinoamericano, se ha asociado con el financiamiento de grupos armados, corrupción institucional y el debilitamiento de la gobernabilidad democrática (Thoumi, 2018).

En el Perú, las dinámicas del crimen organizado vinculado al narcotráfico han evolucionado en las últimas décadas. Durante el periodo 1980-2000, organizaciones subversivas como Sendero Luminoso<sup>5</sup> utilizaron el tráfico de drogas como fuente de financiamiento, estableciendo alianzas con redes criminales para el control territorial de zonas cocaleras (Rojas-Páez, 2021).

Actualmente, el narcotráfico en el país se encuentra más descentralizado, con la presencia de organizaciones nacionales e internacionales que operan con sofisticadas redes de lavado de activos, tráfico de precursores químicos y expansión de rutas transoceánicas (Basombrío, 2019). Uno de los principales desafíos en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en el Perú es la corrupción dentro de las instituciones encargadas de la fiscalización y control de drogas. Informes han revelado que agentes del Estado han facilitado operaciones de narcotráfico mediante sobornos, omisiones en la fiscalización y filtración de información estratégica (García, 2020).

## **2.2. Modelos teóricos sobre las estrategias antidrogas**

El diseño e implementación de estas estrategias han sido abordados desde distintos modelos teóricos, los cuales buscan explicar la lógica de intervención estatal y sus efectos. A lo largo del tiempo, se han desarrollado diversas aproximaciones que van desde enfoques prohibicionistas hasta modelos de reducción de daños y legalización controlada. Este apartado revisa los principales marcos teóricos que sustentan las estrategias de control de drogas, analizando sus fundamentos, ventajas y limitaciones.

### **2.2.1. Modelo prohibicionista y la "guerra contra las drogas"**

---

<sup>4</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

<sup>5</sup> El Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso fue un partido comunista revolucionario y organización armada marxista-leninista-maoísta originada en el Perú.

El modelo prohibicionista se basa en la premisa de que el narcotráfico y el consumo de drogas son amenazas para la seguridad pública y la estabilidad social, por lo que deben ser enfrentados con medidas punitivas estrictas. Este modelo ha dominado la política internacional antidrogas desde la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, promovida por Naciones Unidas, y ha sido reforzado con estrategias como la "guerra contra las drogas" impulsada por Estados Unidos desde la década de 1970 (Reuter, 2013).

El prohibicionismo se fundamenta en dos estrategias principales:

- **Interdicción y erradicación:** Consiste en la destrucción de cultivos ilícitos, la interdicción de cargamentos de drogas y el desmantelamiento de redes de tráfico mediante operativos policiales y militares (Bagley, 2015). En América Latina, programas como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida han ejemplificado este enfoque, con un fuerte apoyo financiero y logístico de Estados Unidos (Tokatlian, 2019).
- **Criminalización del consumo y el tráfico:** Bajo este enfoque, la producción de drogas es tratado como un delito y sancionado con penas de prisión (Felbab-Brown, 2018). Esta estrategia ha generado un aumento en la población carcelaria, sin una reducción significativa en la oferta de drogas, como han demostrado diversos estudios en México, Brasil y Perú (Pardo, 2020).

A pesar de su predominio, el modelo prohibicionista ha sido ampliamente criticado por su incapacidad para reducir la producción de drogas, además de sus efectos negativos en términos de violencia, criminalización de comunidades vulnerables y corrupción institucional (Mejía & Restrepo, 2016).

### 2.2.2. Modelo de reducción de daños

En respuesta a las limitaciones del prohibicionismo, surge el modelo de reducción de daños, el cual parte de la premisa de que la producción y consumo de drogas es un fenómeno que no puede ser erradicado completamente y que, por lo tanto, las estrategias deben enfocarse en mitigar sus efectos negativos en la salud y la sociedad (Babor et al., 2018).

Este modelo promueve estrategias como:

- **Programas de acceso a tratamiento y prevención:** Se enfocan en ofrecer servicios médicos y psicológicos para consumidores de drogas, evitando la criminalización y promoviendo la reinserción social (Room et al., 2010).
- **Sustitución de sustancias:** Algunos países han implementado programas de suministro de metadona o heroína bajo control médico, con resultados positivos en la reducción de sobredosis y la transmisión de enfermedades infecciosas (Hughes & Stevens, 2010).

- **Despenalización del consumo:** En Portugal, la despenalización del uso personal de drogas en 2001 llevó a una reducción en las tasas de mortalidad por sobredosis y al aumento en la búsqueda de tratamientos (Greenwald, 2009).

Este enfoque ha sido adoptado en varias naciones europeas y ha demostrado ser más efectivo que el prohibicionismo en términos de salud pública, aunque sigue siendo resistido por países que consideran que suaviza el control sobre las drogas (MacCoun & Reuter, 2001).

### 2.2.3. Modelo de legalización y regulación del mercado

El modelo de legalización propone el control estatal de la producción, distribución y consumo de ciertas drogas, bajo regulaciones similares a las del alcohol y el tabaco. Se basa en la teoría económica de que la prohibición genera mercados negros violentos, mientras que la regulación estatal permitiría reducir el poder del crimen organizado y generar ingresos fiscales (Miron, 2010).

Ejemplos de este modelo incluyen:

- **Legalización del cannabis:** Uruguay fue el primer país en legalizar el cannabis en 2013, estableciendo un sistema de control estatal para la producción y venta. En Estados Unidos, varios estados han seguido este camino con efectos positivos en la reducción del encarcelamiento por delitos de drogas (Kilmer et al., 2013).
- **Regulación de drogas más fuertes:** Algunos expertos han sugerido que drogas como la cocaína podrían ser reguladas para reducir los riesgos asociados con su producción y tráfico ilícito, aunque esta idea sigue siendo altamente controversial (Rolles, 2016).

Si bien este modelo ha generado ingresos fiscales y ha debilitado algunos mercados ilegales, sus detractores argumentan que la legalización puede aumentar el consumo, especialmente entre jóvenes (Hall & Lynskey, 2016).

### 2.2.4. Modelo de desarrollo alternativo

El modelo de desarrollo alternativo se enfoca en atacar las causas estructurales del narcotráfico, promoviendo opciones económicas legales para las comunidades involucradas en la producción de cultivos ilícitos. Ha sido impulsado por la ONU y algunos gobiernos como una estrategia de largo plazo para reducir la dependencia de economías ilícitas (United Nations, 2015).

Principales estrategias incluyen:

- **Sustitución de cultivos:** Programas que incentivan a los agricultores a reemplazar la coca por productos como cacao, café o palma aceitera (Klein & Day, 2018).

- **Infraestructura y mercados:** Sin acceso a mercados estables y rentables, muchos campesinos regresan al cultivo de coca debido a la falta de incentivos económicos (García, 2020).

Si bien este modelo ha mostrado avances, enfrenta desafíos como la volatilidad de los precios agrícolas y la necesidad de inversiones a largo plazo (Dávalos, 2021).

## 2.3. Enfoques de seguridad y desarrollo en la lucha contra el narcotráfico

La lucha contra el narcotráfico ha sido abordada desde diversas estrategias, que pueden agruparse en dos enfoques principales: el enfoque de seguridad, basado en la militarización y el control policial, y el enfoque de desarrollo, que busca atacar las causas estructurales del problema mediante políticas económicas y sociales. Ambos enfoques han sido implementados con distintos grados de éxito en América Latina, y su combinación es considerada clave para una estrategia integral y sostenible (Felbab-Brown, 2018).

### 2.3.1. Enfoque de seguridad: militarización y control del territorio

El enfoque de seguridad parte de la premisa de que el narcotráfico es una amenaza directa para la estabilidad de los Estados y la seguridad pública, por lo que debe ser combatido con medidas de fuerza, como la militarización, la interdicción y la desarticulación de redes criminales (Bagley, 2015). Esta perspectiva ha sido dominante en América Latina desde la década de 1980 y ha sido respaldada por organismos internacionales como la ONU<sup>6</sup> y la OEA<sup>7</sup> (Tokatlian, 2019).

#### Estrategias principales

##### *Militarización de la lucha antidrogas:*

- Se basa en el despliegue de fuerzas militares para combatir carteles y controlar territorios estratégicos de producción y tráfico.
- Ejemplos incluyen el Plan Colombia, que involucró la asistencia militar de EE. UU. y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas colombianas, y la guerra contra el narcotráfico en México bajo el gobierno de Felipe Calderón (Rosen & Zepeda, 2016).
- Estudios han mostrado que, si bien la militarización ha debilitado a ciertos carteles, también ha generado un aumento en la violencia y las violaciones a los derechos humanos (Pardo, 2020).

##### *Interdicción y erradicación forzada de cultivos ilícitos:*

- Consiste en la destrucción de plantaciones de coca, amapola o marihuana mediante fumigación aérea o erradicación manual.

---

<sup>6</sup> Organización de las Naciones Unidas.

<sup>7</sup> Organización de los Estados Americanos.

- En Perú y Bolivia, programas de erradicación han sido implementados con apoyo de EE. UU., aunque han enfrentado resistencia de comunidades campesinas, quienes dependen de estos cultivos para su subsistencia (Gootenberg, 2019).
- La erradicación forzada ha demostrado ser poco efectiva en el largo plazo, pues los cultivos tienden a desplazarse a nuevas regiones, un fenómeno conocido como efecto globo<sup>8</sup> (Mejía & Restrepo, 2016).

***Desmantelamiento de organizaciones criminales:***

- Se enfoca en la captura de líderes del narcotráfico y la desarticulación de estructuras financieras y operativas de los carteles.
- Casos emblemáticos incluyen la captura de Pablo Escobar en 1993 y la de Joaquín “El Chapo” Guzmán en 2016. Sin embargo, la fragmentación de los carteles ha generado conflictos violentos entre grupos más pequeños (Lessing, 2018).

**Limitaciones del enfoque de seguridad**

A pesar de su énfasis en la represión, el enfoque de seguridad ha mostrado importantes limitaciones:

- **Aumento de la violencia:** La militarización del combate al narcotráfico ha intensificado los enfrentamientos entre fuerzas del orden y carteles, generando altos niveles de violencia y desplazamiento de comunidades (Reuter, 2013).
- **Corrupción institucional:** El poder del narcotráfico ha infiltrado las fuerzas de seguridad y el sistema judicial, debilitando la gobernanza en varios países latinoamericanos (Pécaut, 2020).
- **Persistencia del narcotráfico:** A pesar de décadas de lucha antidrogas, la producción y el tráfico de drogas continúan en aumento, lo que evidencia la necesidad de enfoques alternativos (UNODC, 2022).

**2.3.2. Enfoque de desarrollo: alternativas económicas y fortalecimiento institucional**

Frente a las limitaciones del enfoque de seguridad, ha surgido el enfoque de desarrollo, el cual busca reducir la dependencia de las economías ilegales mediante la generación de oportunidades productivas, el fortalecimiento del Estado y la inversión en programas sociales (Dávalos, 2021). Este enfoque parte de la premisa de que el narcotráfico no es solo un problema de seguridad, sino también de pobreza y falta de oportunidades.

**Estrategias principales**

***Desarrollo alternativo y sustitución de cultivos:***

---

<sup>8</sup> Procesos de relocalización geográfica de los cultivos ilegales en esta región como resultado de las políticas de represión en determinadas zonas geográficas

- Se promueve la diversificación productiva en comunidades agrícolas afectadas por el narcotráfico.
- Programas como el de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) en Perú han buscado reemplazar cultivos de coca con cacao, café y palma aceitera, con resultados mixtos (García, 2020).
- La efectividad de estos programas depende del acceso a mercados, infraestructura y financiamiento a largo plazo (Klein & Day, 2018).

***Reforma institucional y lucha contra la corrupción:***

- Se centra en fortalecer la capacidad del Estado para combatir la corrupción y mejorar la administración de justicia.
- Experiencias en Colombia y México han demostrado que la reducción del narcotráfico depende en gran parte de la integridad de las instituciones públicas (Pardo, 2020).

***Programas de educación y empleo juvenil:***

- La falta de oportunidades laborales es un factor clave en la incorporación de jóvenes a redes criminales.
- Estrategias como las escuelas de segunda oportunidad en Brasil y los programas de emprendimiento juvenil en Colombia han mostrado impactos positivos en la prevención del crimen organizado (UNESCO, 2019).

**Desafíos del enfoque de desarrollo**

Si bien el enfoque de desarrollo representa una estrategia más sostenible en el largo plazo, también enfrenta importantes desafíos:

- **Falta de financiamiento:** Requiere inversiones sostenidas en infraestructura, educación y asistencia técnica, lo que puede ser difícil en países con recursos limitados (Dávalos, 2021).
- **Resistencia de grupos armados:** En algunas regiones, las guerrillas y grupos armados impiden la implementación de programas de desarrollo alternativo (Gootenberg, 2019).
- **Resultados a largo plazo:** A diferencia del enfoque de seguridad, cuyos efectos pueden ser inmediatos pero temporales, el desarrollo requiere un horizonte de tiempo más amplio para generar cambios estructurales (Felbab-Brown, 2018).

## 2.4. Contexto y evolución del narcotráfico en el Perú

### 2.4.1. Historia del narcotráfico en el Perú

El narcotráfico en el Perú tiene raíces históricas que se remontan a la expansión de la producción de coca en la región andino-amazónica. Desde su uso tradicional por las poblaciones indígenas hasta su conversión en una mercancía ilícita dentro del mercado global de drogas, el país ha

experimentado diversas fases en la evolución de este fenómeno. A lo largo del siglo XX y XXI, el Perú ha pasado de ser un actor clave en la producción de hoja de coca a convertirse en uno de los principales exportadores de cocaína en el mundo, con impactos significativos en la economía, la seguridad y la política nacional.

#### **2.4.1.1. El uso tradicional de la hoja de coca y su transformación en producto ilícito**

La hoja de coca ha sido utilizada en el Perú durante siglos, principalmente por las comunidades indígenas de los Andes, que la han empleado con fines medicinales, nutricionales y rituales. La masticación de la coca (*chacchar*) ayudaba a combatir el mal de altura y la fatiga, mientras que su uso en ceremonias tenía un profundo significado cultural y religioso (Gagliano, 1994).

Con la llegada de los colonizadores españoles en el siglo XVI, la coca pasó a ser explotada económicamente en plantaciones y minas, donde se utilizaba para aumentar la resistencia de los trabajadores indígenas. Sin embargo, no fue hasta finales del siglo XIX que la coca empezó a ganar relevancia en la farmacéutica global, con el desarrollo de la cocaína como compuesto activo en anestésicos y tónicos.

A comienzos del siglo XX, la creciente preocupación internacional por los efectos de la cocaína llevó a la adopción de convenciones internacionales que prohibieron su producción y comercialización fuera de usos médicos y científicos. La Convención de Ginebra de 1925 y, posteriormente, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, promovida por la ONU, declararon la erradicación de los cultivos de coca como una prioridad (UNODC, 2019). Esto marcó el inicio de una lucha prolongada contra la producción de coca en el Perú y otros países andinos.

#### **2.4.1.2. Auge del narcotráfico en el Perú (décadas de 1970 y 1980)**

El tráfico ilícito de drogas en el Perú tomó una dimensión industrial a partir de la década de 1970, cuando la creciente demanda de cocaína en Estados Unidos y Europa incentivó la expansión de los cultivos de coca y la producción de pasta básica de cocaína (PBC) en la Amazonía peruana. Durante este periodo, la falta de presencia estatal en muchas regiones permitió que campesinos y redes criminales se beneficiaran de esta economía ilícita (Kruijt & del Pino, 2005).

Los principales factores que contribuyeron al auge del narcotráfico en el Perú fueron:

- **Expansión de los cultivos en el Alto Huallaga:** El Valle del Huallaga se convirtió en el epicentro de la producción de coca en el país. En los años 80, esta zona llegó a producir más del 60% de la coca mundial (Durand, 2014).

- **Presencia de carteles colombianos:** Organizaciones como el Cartel de Medellín y el Cartel de Cali comenzaron a operar en el Perú, estableciendo redes de compra directa a los productores peruanos (Thoumi, 2002).
- **Conexión con grupos subversivos:** Sendero Luminoso y el MRTA aprovecharon la bonanza del narcotráfico para financiar sus actividades, cobrando "cupos" a productores y traficantes a cambio de protección y control territorial (Degregori, 2011).
- **Corrupción e ineficacia del Estado:** La falta de una política eficaz contra el narcotráfico permitió que esta economía ilícita se consolidara y que sectores de las fuerzas del orden se vieran implicados en redes de corrupción (Rojas, 2017).

La interacción entre el narcotráfico y la violencia política generó un conflicto interno complejo, que dejó miles de víctimas y desplazados. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), el narcotráfico fue un factor clave en la prolongación del conflicto armado en el Perú.

#### **2.4.1.3. Respuesta del Estado y políticas antidrogas (décadas de 1990 y 2000)**

A partir de la década de 1990, el gobierno peruano intensificó la lucha contra el narcotráfico mediante:

- Erradicación forzada de cultivos de coca.
- Captura de líderes del narcotráfico y desarticulación de redes criminales.
- Acuerdos con EE.UU. para cooperación en interdicción aérea y erradicación.

Uno de los momentos clave fue la implementación de la Estrategia nacional antinarcóticos (ENLD), que incluyó la militarización de zonas productoras y programas de desarrollo alternativo en regiones cocaleras. Sin embargo, estas medidas también generaron descontento entre las comunidades campesinas, que dependían económicamente de la coca y que enfrentaron represión y pobreza (Bedoya, 2010).

En 1995, el derribo de un avión con narcotraficantes en el Alto Huallaga marcó el inicio de una estrategia más agresiva de interdicción aérea con apoyo de EE.UU., lo que redujo significativamente el tráfico aéreo de droga, pero no eliminó el problema del narcotráfico (McClintock, 1999).

#### **2.4.1.4. Transformaciones recientes y tendencias actuales (2010-presente)**

En la última década, el narcotráfico en el Perú ha experimentado cambios significativos debido a:

- Desplazamiento de cultivos hacia nuevas zonas, como el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).

- Mayor diversificación de rutas de tráfico, incluyendo rutas marítimas y aéreas hacia Brasil, Bolivia y Europa.
- Influencia de nuevas organizaciones criminales, con un modelo descentralizado de producción y distribución.
- Desafíos en la erradicación y sustitución de cultivos, debido a la falta de incentivos económicos viables para los agricultores.

Según el informe de la UNODC (2022), el Perú sigue siendo uno de los principales productores de hoja de coca en el mundo, con una producción estimada de 80,000 hectáreas en 2021. A pesar de los esfuerzos en interdicción y control de cultivos, el narcotráfico continúa siendo una de las principales fuentes de violencia y corrupción en el país.

#### **2.4.2. Zonas de producción y rutas del tráfico ilícito**

El Perú es uno de los principales productores de hoja de coca en el mundo, junto con Colombia y Bolivia. Las zonas de producción de coca en el país han evolucionado a lo largo del tiempo, respondiendo a la presión de las políticas de erradicación, la dinámica del mercado global de drogas y la reconfiguración de las redes criminales. A la par, las rutas del tráfico ilícito han variado en función de factores como la geografía, la vigilancia estatal y las alianzas con organizaciones criminales internacionales (UNODC, 2022).

##### **2.4.2.1. Principales zonas de producción de hoja de coca**

La producción de hoja de coca en el Perú se concentra en regiones de difícil acceso, caracterizadas por una baja presencia del Estado y por altos niveles de pobreza. De acuerdo con el Informe Mundial sobre las Drogas 2022 de la UNODC, las principales áreas cocaleras en el Perú son:

- **VRAEM:** Es la zona cocalera más extensa y conflictiva del país. En 2021, concentraba aproximadamente el 70% de la producción total de coca en el Perú (DEVIDA, 2022). Su geografía montañosa y selvática facilita el ocultamiento de laboratorios clandestinos de PBC y dificulta las operaciones de erradicación y control estatal (Gootenberg, 2021).
- **Alto Huallaga:** Históricamente, esta zona fue el epicentro de la producción de coca en las décadas de 1980 y 1990, pero tras la captura de los principales cabecillas del narcotráfico y la militarización del área, su importancia ha disminuido. Sin embargo, sigue siendo un punto clave en la cadena de producción y comercialización de cocaína (Durand, 2014).
- **Pichis-Palcazú y Aguaytía:** Estas zonas han cobrado relevancia en los últimos años debido al desplazamiento de cultivos desde el Alto Huallaga y la selva central, como respuesta a la erradicación en otras regiones. En estas áreas, el narcotráfico convive con

la deforestación y la expansión de economías ilícitas como la minería ilegal (Bedoya, 2010).

- **La frontera con Bolivia y Brasil:** Regiones como Madre de Dios y Puno han visto un crecimiento en la producción de coca, en parte debido a su proximidad con mercados internacionales y a la menor presencia de control estatal (Rojas, 2017).

### **Factores que favorecen la producción cocalera**

Diversos factores han impulsado la persistencia y expansión de los cultivos de coca en el Perú:

- **Ausencia de alternativas económicas viables:** Los programas de desarrollo alternativo han tenido resultados limitados debido a la falta de infraestructura, acceso a mercados y apoyo técnico a los agricultores (DEVIDA, 2022).
- **Demanda internacional de cocaína:** La producción de coca está directamente ligada a la demanda en mercados como EE.UU., Europa y Asia, lo que incentiva a los productores a mantener la oferta pese a los riesgos legales (UNODC, 2022).
- **Corrupción y debilidad institucional:** La infiltración del narcotráfico en estructuras estatales ha permitido la continuidad de esta economía ilícita, dificultando los esfuerzos de interdicción y control territorial (Rojas, 2017).

#### **2.4.2.2. Rutas del tráfico ilícito de drogas**

El tráfico de cocaína peruana sigue diversas rutas para llegar a los mercados internacionales. Estas rutas han evolucionado con el tiempo, adaptándose a los cambios en la vigilancia aérea, terrestre y marítima.

##### **Rutas terrestres**

Las rutas terrestres son fundamentales para el traslado de droga desde las zonas de producción hacia los principales puntos de acopio y salida del país. Algunas de las rutas más utilizadas incluyen:

- **Ruta del VRAEM hacia la costa:** La droga es transportada desde el VRAEM hacia ciudades como Lima, Callao y Trujillo, desde donde se exporta por vía marítima.
- **Ruta del Alto Huallaga hacia la frontera con Ecuador y Colombia:** Esta ruta facilita el tráfico hacia los carteles colombianos y organizaciones en Ecuador que utilizan sus puertos para la exportación.
- **Ruta del sur hacia Bolivia y Brasil:** Desde Puno y Madre de Dios, la droga es trasladada a Bolivia, donde es refinada y enviada a mercados internacionales a través de Argentina y Paraguay (Durand, 2014).

##### **Rutas fluviales**

Las rutas fluviales han cobrado mayor importancia en los últimos años debido a la dificultad de controlarlas en la vasta geografía amazónica. Los ríos Ucayali, Amazonas y Putumayo son utilizados para el transporte de droga hacia Brasil y Colombia, donde las organizaciones criminales tienen redes de distribución consolidadas (Gootenberg, 2021).

### **Rutas aéreas**

A pesar de los esfuerzos para reducir el uso de aeronaves en el tráfico de drogas, las "narcoavionetas" siguen siendo empleadas para transportar cocaína desde el VRAEM hacia Bolivia y Brasil. La interdicción aérea implementada por el gobierno peruano ha logrado reducir este tipo de tráfico, pero las redes criminales han optado por rutas más clandestinas y mayor sofisticación en sus métodos de evasión (Bedoya, 2010).

### **Rutas marítimas**

El tráfico marítimo es una de las principales estrategias para la exportación de cocaína hacia mercados internacionales. Las modalidades más comunes incluyen:

- **Uso de contenedores en puertos comerciales:** El Callao es el principal puerto de salida de la droga, con grandes cargamentos ocultos en productos legales como frutas y minerales (UNODC, 2022).
- **Narcosubmarinos y lanchas rápidas:** Estas embarcaciones clandestinas transportan grandes cantidades de cocaína hacia Centroamérica y México, donde los carteles mexicanos se encargan de su distribución final (Thoumi, 2002).
- **Pesca ilegal como fachada:** Algunas embarcaciones pesqueras son utilizadas para el transporte de droga en altamar, donde se realizan intercambios con barcos de mayor capacidad (Rojas, 2017).

## **2.4.3. Actores involucrados: productores, organizaciones criminales y Estado**

El narcotráfico en el Perú involucra una serie de actores con intereses, dinámicas y niveles de poder distintos. Entre ellos, los productores de hoja de coca, las organizaciones criminales que controlan la comercialización y exportación de cocaína, y el Estado, que implementa estrategias de erradicación y control. La interacción entre estos actores ha definido la evolución del narcotráfico en el país y su persistencia como una economía ilícita altamente lucrativa (Gootenberg, 2021; UNODC, 2022).

### **2.4.3.1. Productores de hoja de coca**

Los productores de hoja de coca en el Perú son un grupo heterogéneo que incluye tanto a campesinos que cultivan coca con fines tradicionales como a aquellos que participan en el circuito

del narcotráfico. Según el informe de DEVIDA<sup>9</sup> (2022), el número de familias dedicadas al cultivo de coca en el Perú ha fluctuado en respuesta a las estrategias de erradicación y la demanda internacional.

#### **Características de los productores cocaleros**

- **Economía de subsistencia:** La mayoría de los productores cocaleros son pequeños agricultores que dependen de la coca como su principal fuente de ingresos debido a la falta de alternativas económicas viables (Durand, 2014).
- **Presión del narcotráfico:** En muchas zonas cocaleras, los grupos criminales ejercen presión sobre los agricultores para que vendan su producción al circuito ilegal, lo que genera una dependencia económica y una creciente criminalización del sector campesino (Bedoya, 2010).
- **Movilización social y resistencia:** Los productores de coca han desarrollado organizaciones de defensa, como la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP), que buscan negociar con el Estado para evitar la erradicación forzosa y promover el desarrollo alternativo (Rojas, 2017).

#### **2.4.3.2. Organizaciones criminales y redes de narcotráfico**

Las organizaciones criminales que operan en el Perú han evolucionado desde estructuras locales hasta redes transnacionales con vínculos con carteles en Colombia, México y Brasil. Estas organizaciones desempeñan un papel clave en el procesamiento, transporte y distribución de cocaína a nivel mundial (UNODC, 2022).

#### **Estructura de las organizaciones criminales en el Perú**

- **Carteles internacionales:** Los carteles mexicanos y colombianos han establecido alianzas con organizaciones peruanas para la compra de cocaína y su exportación. Los carteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación son algunos de los principales compradores de droga peruana (Rojas, 2017).
- **Grupos armados remanentes (GAR):** Exguerrilleros de Sendero Luminoso han encontrado en el narcotráfico una fuente de financiamiento, operando en el VRAEM y protegiendo las rutas de tráfico a cambio de pagos por "impuestos revolucionarios" (Durand, 2014).
- **Mafias locales y clanes familiares:** En diversas regiones, existen redes de narcotráfico familiares que controlan la producción y comercialización de droga a pequeña escala.

---

<sup>9</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

Estas mafias han establecido nexos con organizaciones mayores para expandir su operación (Bedoya, 2010).

- **Intermediarios y financistas:** Actores clave en el lavado de dinero, el financiamiento de cultivos y la corrupción de autoridades para facilitar el tránsito de droga (Gootenberg, 2021).

### **Métodos de operación**

Las organizaciones criminales han sofisticado sus métodos de producción y distribución:

- **Laboratorios clandestinos:** La PBC se procesa en laboratorios ocultos en la selva antes de ser enviada a centros de acopio en la costa y frontera.
- **Corrupción institucional:** Narcotraficantes infiltran sectores del Estado, incluyendo la policía, el poder judicial y el sistema penitenciario (Thoumi, 2002).
- **Tecnología y logística avanzada:** Uso de "narcoavionetas", submarinos artesanales y drones para transportar droga sin ser detectados (UNODC, 2022).

### **2.4.3.3. El papel del Estado en la lucha contra el narcotráfico**

El Estado peruano ha implementado diversas estrategias para enfrentar el narcotráfico, aunque con resultados mixtos.

#### **Estrategias implementadas**

- **Erradicación forzosa:** A través del Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga (CORAH), el gobierno ha destruido miles de hectáreas de coca, aunque muchas veces estas resurgen en otras zonas (DEVIDA, 2022).
- **Interdicción y control de rutas:** Se han intensificado operativos en puertos, aeropuertos y fronteras, aunque la corrupción sigue siendo un obstáculo importante (Rojas, 2017).
- **Desarrollo alternativo:** Programas de sustitución de cultivos han buscado fomentar la producción de cacao, café y palmito, pero enfrentan dificultades estructurales (Bedoya, 2010).
- **Cooperación internacional:** El Perú trabaja con la DEA, la UNODC y gobiernos como EE.UU. y la Unión Europea en la lucha contra el tráfico de drogas. Sin embargo, las estrategias han sido criticadas por priorizar la erradicación sobre el desarrollo sostenible (Durand, 2014).

#### **Desafíos y limitaciones**

- **Fragmentación institucional:** La lucha contra el narcotráfico involucra a múltiples entidades (PNP, Fiscalía, Poder Judicial, DEVIDA), pero la falta de coordinación debilita su impacto (Gootenberg, 2021).

- **Corrupción y complicidad estatal:** Existen casos documentados de vínculos entre funcionarios y redes de narcotráfico, lo que impide una lucha efectiva contra el crimen organizado (Thoumi, 2002).
- **Resistencia social a las políticas de erradicación:** La erradicación forzosa sin alternativas viables ha generado conflictos con comunidades cocaleras, debilitando la legitimidad del Estado (DEVIDA, 2022).

#### **2.4.4. Relación del narcotráfico con otros problemas socioeconómicos**

El narcotráfico no solo constituye una actividad ilícita con implicaciones penales, sino que también está estrechamente vinculado a diversos problemas socioeconómicos que afectan a la estabilidad y el desarrollo del Perú. Las dinámicas del tráfico de drogas inciden en la pobreza, la violencia, la corrupción y la inestabilidad política, generando un círculo vicioso que obstaculiza el crecimiento económico y el fortalecimiento institucional del país (Thoumi, 2002).

##### **2.4.4.1. Pobreza y economías ilícitas**

En regiones como el VRAEM, la falta de oportunidades económicas empuja a muchas familias a participar en la producción de hoja de coca como única fuente de ingresos. Según DEVIDA (2022), aproximadamente el 67% de los productores de hoja de coca en el Perú se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. A pesar de los programas de desarrollo alternativo impulsados por el Estado, la baja rentabilidad de los cultivos legales y la falta de acceso a mercados formales dificultan la transición hacia economías lícitas y sostenibles (Bedoya, 2010).

##### **2.4.4.2. Violencia y criminalidad organizada**

El narcotráfico fomenta la violencia y el crimen organizado al generar disputas entre organizaciones criminales y al promover la presencia de grupos armados que protegen las rutas del tráfico ilícito. Según la UNODC (2022), el 35% de los homicidios registrados en zonas cocaleras de América Latina están relacionados con el narcotráfico. En el caso peruano, se ha evidenciado una fuerte correlación entre la expansión del narcotráfico y el aumento de la violencia en regiones como el VRAEM, donde operan facciones remanentes de Sendero Luminoso que actúan como fuerzas de seguridad para el transporte de drogas (Rojas, 2017).

##### **2.4.4.3. Corrupción y debilitamiento institucional**

El narcotráfico también ha permeado las instituciones del Estado, favoreciendo la corrupción en sectores clave como la policía, el sistema judicial y la política. Investigaciones han demostrado que el lavado de dinero del narcotráfico financia campañas electorales, lo que genera vínculos entre el crimen organizado y ciertos actores políticos (Durand, 2014). Esta infiltración debilita la gobernanza y obstaculiza la implementación de políticas efectivas de control de drogas (Zavaleta, 2020).

#### **2.4.4.4. Impacto en la salud pública**

El incremento del narcotráfico ha ido acompañado de un aumento en el consumo interno de drogas, especialmente en áreas urbanas. La UNODC (2022) advierte que en Perú el consumo de cocaína y derivados ha crecido un 20% en la última década, lo que ha generado mayores costos en salud pública debido al tratamiento de adicciones y sus consecuencias sociales.

#### **2.4.4.5. Desigualdad y exclusión social**

El narcotráfico también contribuye a la ampliación de las brechas de desigualdad, ya que genera ingresos ilícitos concentrados en pocos actores, mientras que los sectores más vulnerables quedan atrapados en dinámicas de explotación y violencia. Además, las estrategias de erradicación forzosa de cultivos sin alternativas viables han exacerbado la marginación de comunidades rurales, aumentando su dependencia de economías ilegales (Vargas, 2018).

#### **2.4.5. Impacto del narcotráfico en la gobernanza y el desarrollo territorial**

El narcotráfico tiene profundas implicaciones en la gobernanza y el desarrollo territorial en el Perú. A medida que el tráfico ilícito de drogas se expande, afecta la capacidad del Estado para ejercer control sobre el territorio, debilita las instituciones y altera las dinámicas de desarrollo en diversas regiones. En este contexto, el narcotráfico no solo representa un problema de seguridad, sino también un desafío estructural para el fortalecimiento del Estado y la sostenibilidad de las políticas de desarrollo en zonas vulnerables (Durand, 2014).

##### **2.4.5.1. Erosión del Estado y captura institucional**

El narcotráfico mina la gobernanza al generar redes de corrupción que penetran en las estructuras del Estado, desde las fuerzas de seguridad hasta los gobiernos locales y regionales. Según Zavaleta (2020), los grupos criminales han desarrollado sofisticados mecanismos de cooptación política, financiando campañas electorales y promoviendo la elección de autoridades favorables a sus intereses. Esta captura institucional debilita el Estado de derecho y obstaculiza la implementación de políticas públicas efectivas.

En regiones como el VRAEM, el narcotráfico ha sustituido en muchos casos la presencia del Estado, proporcionando seguridad, empleo y servicios básicos a las comunidades, lo que refuerza su control territorial (Rojas, 2017). La falta de alternativas económicas y la desconfianza en las instituciones gubernamentales han facilitado esta dinámica, reduciendo el margen de acción del Estado para aplicar políticas de desarrollo y control del crimen organizado (Gootenberg, 2021).

##### **2.4.5.2. Debilitamiento de la seguridad y expansión del crimen organizado**

El narcotráfico contribuye al aumento de la violencia y la criminalidad en las zonas donde opera, afectando la estabilidad social y la seguridad ciudadana. En muchas regiones, los carteles de

drogas han establecido economías ilegales paralelas, donde el uso de la violencia es un mecanismo para controlar el territorio y garantizar el cumplimiento de sus actividades ilícitas (Thoumi, 2002). El Informe Mundial sobre las Drogas de la UNODC (2022) señala que en el Perú, el 40% de los actos de violencia registrados en regiones productoras de coca están relacionados con el narcotráfico. Esto se manifiesta en enfrentamientos entre grupos criminales, asesinatos de líderes comunitarios que denuncian el tráfico de drogas y ataques a fuerzas de seguridad que intentan dismantelar las redes ilícitas (Vargas, 2018).

#### **2.4.5.3. Impacto en la planificación territorial y desarrollo sostenible**

El narcotráfico también tiene repercusiones significativas en la planificación territorial y el desarrollo económico de las regiones afectadas. La inversión pública en infraestructuras y servicios tiende a ser limitada en zonas controladas por el narcotráfico, ya que el Estado prioriza estrategias de seguridad en lugar de políticas de desarrollo sostenible (Bedoya, 2010).

Además, el cultivo ilegal de coca y las actividades asociadas al narcotráfico generan deforestación, degradación del suelo y contaminación de cuerpos de agua debido al uso de productos químicos en la producción de cocaína. Estas prácticas afectan la biodiversidad y comprometen el potencial de desarrollo de sectores como la agricultura y el ecoturismo en regiones con alta presencia de cultivos ilícitos (DEVIDA, 2022).

#### **2.4.5.4. Obstáculos para la descentralización y el fortalecimiento de gobiernos locales**

El narcotráfico también afecta el proceso de descentralización en el Perú al debilitar la capacidad de los gobiernos locales para gestionar recursos y ejecutar políticas de desarrollo. En muchas municipalidades de zonas cocaleras, los fondos públicos son desviados o utilizados para fortalecer redes clientelistas vinculadas al tráfico de drogas (Durand, 2014).

Según Rojas (2017), en algunas regiones, la presencia del narcotráfico ha generado una "narcoeconomía" que depende de la producción y tráfico de drogas, lo que limita la diversificación productiva y reduce los incentivos para que los gobiernos locales promuevan inversiones en sectores formales. Esto perpetúa la dependencia de actividades ilícitas y dificulta la creación de oportunidades económicas sostenibles.

## **2.5. Revisión de políticas públicas peruanas**

Desde fines de la década de 1970, el Estado peruano ha puesto en marcha una serie de estrategias dirigidas a controlar la expansión de los cultivos de coca destinados al narcotráfico, como parte de su adhesión a los lineamientos internacionales en la lucha contra las drogas, particularmente los impulsados por la Convención Única sobre Estupefacientes (1961) y sus modificaciones posteriores. Estas medidas se han articulado en torno a cuatro grandes estrategias: la erradicación manual forzosa, la interdicción de drogas, los programas de desarrollo alternativo y el

establecimiento (aunque limitado) de un mercado legal de la hoja de coca (Paredes & Pastor, 2020; Grillo et al., 2021).

En ese contexto, se vuelve crucial analizar no solo el tipo de intervención aplicada, sino también su enfoque (punitivo vs. preventivo), duración, cobertura y coordinación institucional (ver Tabla 1 y Anexo 1).

*Tabla 1. Cronología de estrategias públicas peruanas frente al cultivo ilícito de coca (1978–2023)*

Periodo	Estrategia/programa	Tipo de intervención	Región foco
1978–1990	CORAH	Represivo	Alto Huallaga, Huánuco
1991–2000	ENLD	Mixto	Ucayali, San Martín
2001–2006	Alianza USAID–DEVIDA	Desarrollo alternativo	San Martín
2007–2012	Relanzamiento del CORAH	Represivo	VRAEM
2013–2018	Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012–2016	Integral	Nacional
2015–2023	Alianza Cacao Perú / Alianza por el Café	Desarrollo productivo	Huánuco, Junín

**Fuente:** Elaboración propia con base en documentos de DEVIDA, USAID y literatura secundaria.

## 2.6. Experiencias comparadas en América Latina y su impacto

La lucha contra el narcotráfico en América Latina ha sido abordada de distintas maneras por los países de la región, reflejando diferencias en estrategias, marcos normativos e impacto social. Si bien la mayoría de las políticas han seguido el modelo prohibicionista impulsado por Estados Unidos, algunos países han explorado enfoques alternativos.

### 2.6.3. Colombia: Militarización y erradicación forzada

Colombia ha sido uno de los principales escenarios de la lucha contra el narcotráfico debido a su alta producción de cocaína. Desde la década de 1990, el país implementó estrategias de erradicación forzada y militarización con el apoyo de Estados Unidos a través del Plan Colombia (2000), que incluyó:

- Aspersión aérea con glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos.

- Acción militar directa contra grupos armados y narcotraficantes.
- Inversión en seguridad y justicia para fortalecer el Estado de derecho (Isacson, 2017).

### **Impacto**

- La erradicación forzada logró reducir temporalmente los cultivos de coca, pero provocó el "efecto globo", trasladando la producción a otras regiones y países (Mejía & Restrepo, 2016).
- La militarización aumentó la violencia en ciertas zonas rurales, afectando a comunidades campesinas (García-Peña, 2019).
- Los programas de desarrollo alternativo fueron insuficientes para ofrecer alternativas económicas viables a los cultivadores de coca.

En 2016, el Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC incluyó medidas para sustituir cultivos ilícitos mediante incentivos económicos, pero su implementación ha sido irregular y enfrenta desafíos políticos y financieros (González, 2020).

#### **2.6.4. México: La guerra contra el narcotráfico y sus consecuencias**

Desde 2006, México intensificó su lucha contra el narcotráfico con la estrategia de "guerra contra las drogas", lanzada por el presidente Felipe Calderón. Las principales medidas incluyeron:

- Despliegue del ejército y fuerzas federales para combatir a los carteles.
- Captura y abatimiento de líderes criminales para desarticular redes de narcotráfico.
- Cooperación con EE.UU. a través de la Iniciativa Mérida, con financiamiento y asistencia técnica (Astorga, 2019).

### **Impacto**

- La estrategia no redujo el narcotráfico, pero sí fragmentó los carteles, aumentando la violencia al generar disputas internas (Duran-Martínez, 2018).
- El número de homicidios en México se disparó, pasando de 10.452 en 2006 a más de 36.000 en 2020 (INEGI, 2021).
- Las violaciones a derechos humanos se incrementaron, con denuncias de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales (HRW, 2022).
- Recientemente, el gobierno ha impulsado una estrategia de "abrazos, no balazos", priorizando programas sociales en lugar de la militarización, pero con resultados mixtos (Hope, 2022).

#### **2.6.5. Bolivia: Estrategia de control social de la coca**

Bolivia, uno de los principales productores de hoja de coca, implementó un enfoque diferente al de Colombia y México. Bajo el gobierno de Evo Morales (2006-2019), el país adoptó la "Estrategia de Control Social", basada en:

- Legalización y regulación parcial de la producción de hoja de coca para fines tradicionales y comerciales.
- Acuerdos con sindicatos cocaleros para limitar la expansión de los cultivos mediante cuotas de producción.
- Desarrollo alternativo con apoyo estatal a comunidades campesinas (Farthing & Ledebur, 2015).

### Impacto

- Bolivia logró reducir el área de cultivos de coca sin recurrir a erradicaciones forzadas masivas (UNODC, 2020).
- Menor violencia en comparación con Colombia y México, ya que el gobierno mantuvo diálogo con los cocaleros (Grisaffi, 2019).
- Sin embargo, Bolivia sigue enfrentando desafíos como el tráfico de cocaína y la presión de EE.UU. para endurecer sus políticas antidrogas.

### 2.6.6. Comparación de enfoques y resultados

A continuación se presenta un cuadro comparativo de los modelos de política antidrogas en cuatro países de América Latina (ver Tabla 2):

*Tabla 2. Tabla Comparativa de Enfoques y Resultados en la Lucha Contra el Narcotráfico*

País	Modelo principal	Enfoque	Resultados clave	Limitaciones
Bolivia	Control social y registro cocalero	Participativo y regulador	Reducción sostenida sin violencia (2006-2014)	Dependencia de liderazgo político estable.
Colombia	Prohibicionismo con erradicación forzada y presencia militar	Coercitivo	Reducción parcial; desplazamiento de cultivos; conflicto armado prolongado	Violencia, desplazamiento, escasa sostenibilidad
México	Militarización de la lucha antidrogas y persecución de cárteles	Coercitivo y punitivo	Fragmentación de cárteles; aumento de violencia homicida	Crisis de derechos humanos, captura institucional,

				ausencia de políticas rurales
Perú	Modelo mixto: erradicación + desarrollo alternativo	Híbrido	Éxitos en San Martín; resultados dispares en el VRAEM	Fragmentación institucional, escaso enfoque territorial

**Fuente:** Elaboración propia con base en UNODC (2020), Metaal & Youngers (2011), Gutiérrez (2020), Ríos (2013).

## METODOLOGÍA

### 4.1. Diseño metodológico

Este estudio se enmarca dentro de un enfoque metodológico mixto, de carácter exploratorio y descriptivo. Se busca identificar patrones, relaciones y variaciones territoriales y temporales en la evolución de los cultivos de coca en el Perú, así como analizar las respuestas institucionales a través de las políticas públicas. Para ello, se combina el análisis cuantitativo de datos secundarios con una revisión documental cualitativa, lo que permite triangular hallazgos y enriquecer la interpretación contextual.

### 4.2. Fuentes de datos

Las fuentes utilizadas se dividen en:

#### Cuantitativas:

- Bases de datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre monitoreo de cultivos de coca.
- Reportes de erradicación y zonas de intervención de DEVIDA.
- Estadísticas de Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) sobre producción agrícola en zonas cocaleras.
- Informes del PNUD relacionados a desarrollo humano en regiones vinculadas al narcotráfico.
- Indicadores de pobreza, seguridad y conectividad territorial.

#### Cualitativas:

- Planes nacionales de lucha contra las drogas (diversas versiones de la Estrategia Nacional).

- Discursos presidenciales y mensajes a la nación relacionados al narcotráfico.
- Informes de USAID, DEVIDA, y entidades internacionales sobre desarrollo alternativo.
- Estudios de caso académicos sobre intervenciones territoriales específicas (p.ej., VRAEM, Tocache, Aguaytía).

### 4.3. Estrategias de análisis

El análisis contempla los siguientes componentes:

1. **Análisis de series de tiempo:**
  - Evolución de hectáreas de coca cultivadas por región (San Martín, Huánuco, Ucayali, Cusco, Ayacucho, Puno, etc.).
  - Tendencias antes, durante y después de intervenciones políticas clave.
2. **Análisis geográfico-descriptivo:**
  - Mapeo por regiones y distritos, identificación de "hot spots" o clusters de cultivo persistente.
  - Comparación entre zonas con presencia y ausencia de programas de desarrollo alternativo.
3. **Revisión sistemática de políticas públicas:**
  - Sistematización de intervenciones por año, región y enfoque (represivo, desarrollo, híbrido).
  - Codificación temática de documentos y discursos según variables como institucionalidad, legitimidad, participación local, sostenibilidad.
4. **Matriz de cruce: tipo de intervención vs. evolución del cultivo:**
  - Diseño de una matriz que cruce la variable "tipo de intervención estatal" (erradicación, desarrollo alternativo, presencia integral, etc.) con la evolución regional de las hectáreas cultivadas.
  - Esta herramienta busca identificar patrones de eficacia relativa, resiliencia territorial del cultivo y posibles efectos no intencionados.

## RESULTADOS

### 5.1. Panorama general de los cultivos de coca en el Perú

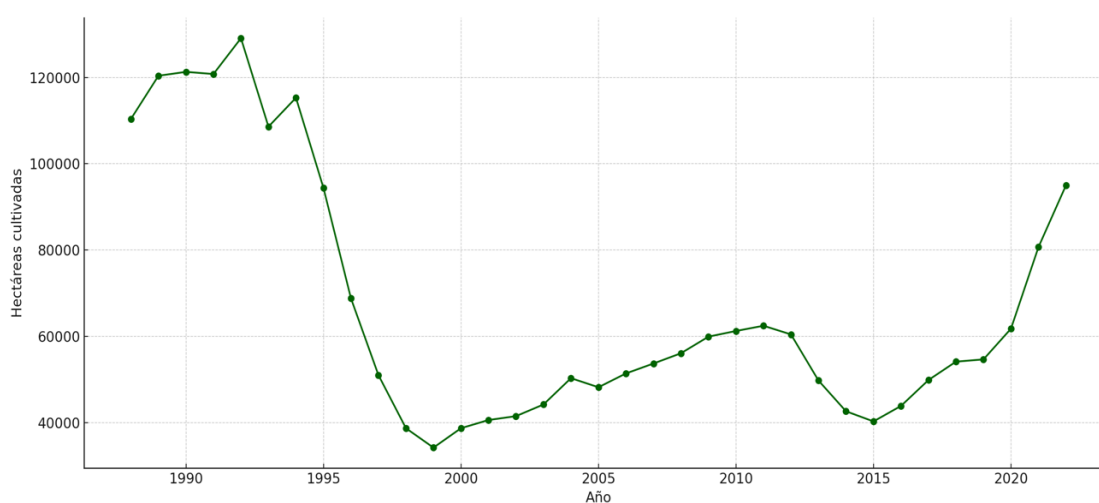
El cultivo de coca en el Perú ha sido un fenómeno persistente y complejo, cuya evolución está íntimamente ligada a factores económicos, sociales, políticos y ambientales. Desde 1988, las hectáreas de coca en el país han experimentado fluctuaciones significativas, lo que refleja no solo

las dinámicas del mercado internacional de drogas, sino también las respuestas políticas y las condiciones socioeconómicas de las regiones productoras.

### 5.1.1. Evolución de los cultivos de coca en el Perú

El cultivo de hoja de coca en el Perú ha mostrado un comportamiento marcadamente cíclico entre 1988 y 2022, con picos, caídas abruptas y repuntes sostenidos, que reflejan la interacción entre dinámicas locales, cambios en la estrategias antidrogas nacional e internacional, y transformaciones estructurales en el agro amazónico (ver Gráfico 1).

*Gráfico 1. Evolución de hectáreas de coca cultivadas (1988–2022)*



Fuente: DEVIDA (2022) y UNODC (2000)

En 1988, el país registraba 110,400 hectáreas de coca, y esa cifra creció hasta 129,100 en 1992, en un contexto de violencia política, ausencia del Estado en vastas zonas del país y alto dinamismo de la economía cocalera. Esta fue la etapa del boom inicial, marcada por una débil respuesta institucional y escasa regulación del comercio internacional de insumos (Thoumi, 2003).

Sin embargo, a partir de 1993 y sobre todo entre 1995 y 1999, se observa una reducción sostenida que llevó a 34,200 hectáreas en 1999, la cifra más baja del periodo analizado. Este descenso responde principalmente a:

- La implementación del Plan Nacional de Control de Drogas y la intensificación de la erradicación forzada, con apoyo de EE.UU.
- La desactivación de corredores clave de producción y tráfico (Alto Huallaga, Aguaytía) por acción conjunta militar-policial.
- El efecto disuasivo de acuerdos bilaterales antidrogas que cerraron rutas aéreas y marítimas del narcotráfico (GAO, 2002).

- El impacto inicial del Plan Colombia y la creciente presión internacional por reducir la oferta global.

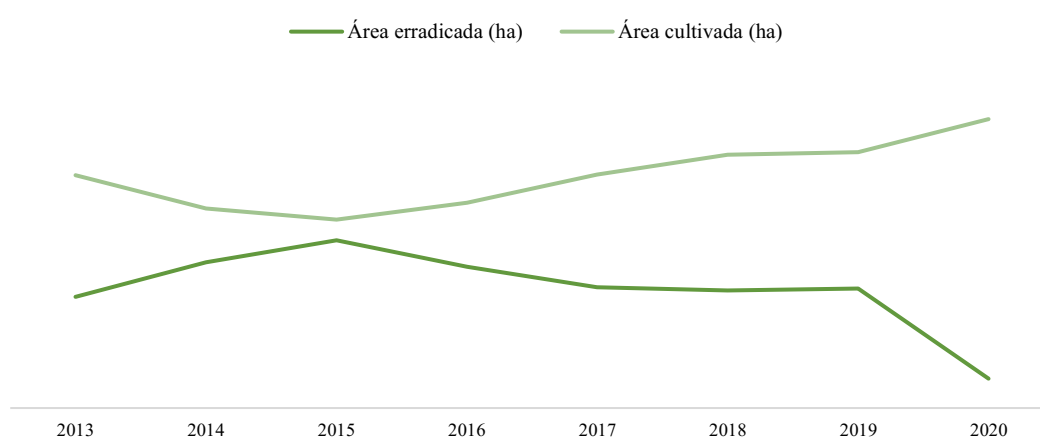
No obstante, desde el año 2000, los cultivos empezaron a repuntar gradualmente, pasando de 38,700 ha en 2000 a 61,239 ha en 2010. Esta nueva fase se caracterizó por una relocalización del cultivo hacia zonas de frontera agrícola activa como el VRAEM y el fortalecimiento de estructuras criminales más fragmentadas pero resilientes. Los precios de la hoja de coca en esta etapa se mantuvieron relativamente estables (alrededor de S/9-10 por kg), ofreciendo un incentivo constante para los agricultores, en contraste con las fallas de cobertura, escala y sostenibilidad de los programas de desarrollo alternativo (Dourojeanni et al., 2010).

Entre 2011 y 2015 se registró un nuevo descenso, alcanzando 40,278 ha, en parte por:

- Mayor articulación de DEVIDA con gobiernos regionales y mejoras parciales en la gobernanza.
- Financiamiento sostenido por parte de USAID y la Unión Europea.
- Incremento agresivo de campañas de erradicación manual, que en 2013–2015 llegaron a máximos históricos: más de 31,000 ha en 2014 y 35,868 ha en 2015 (DEVIDA, 2022).

Sin embargo, la eficacia de la erradicación fue limitada: los cultivos se resembraban en nuevas zonas o retornaban al año siguiente, lo que evidencia la falta de políticas estructurales complementarias (ver Gráfico 2).

*Gráfico 2. Erradicación vs. área cultivada (2013–2020)*



Fuente: DEVIDA (2022)

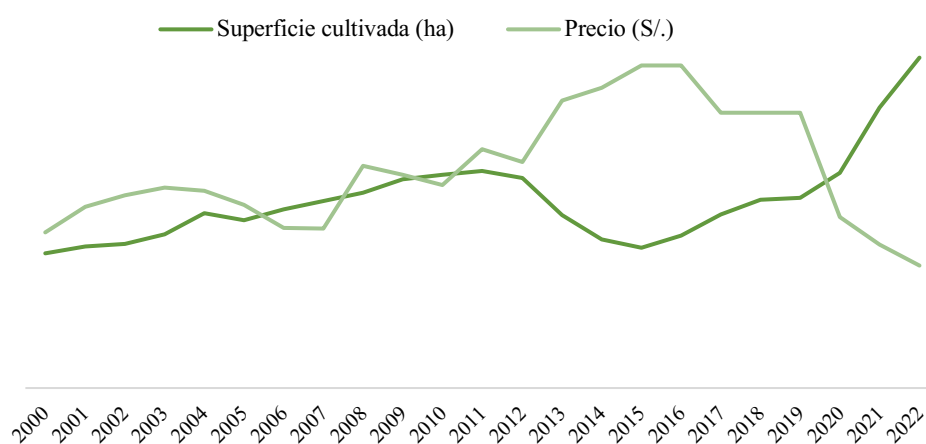
Desde 2016 hasta 2022, el país ha vivido la etapa de mayor expansión sostenida desde los años 80, alcanzando 95,008 ha en 2022. Este crecimiento es preocupante por su persistencia incluso ante intervenciones focalizadas, y puede explicarse por:

- La débil presencia estatal efectiva en zonas clave como el VRAEM, el Putumayo y otras cuencas cocaleras.
- El deterioro progresivo de los programas de desarrollo alternativo, muchos de ellos desfinanciados o desarticulados a nivel local.
- La fragmentación institucional derivada del proceso de descentralización, que no ha ido acompañada de mecanismos de articulación vertical y horizontal efectivos.
- El impacto de la pandemia por COVID-19, que paralizó operaciones de interdicción, aumentó la vulnerabilidad económica de las familias rurales y aceleró el retorno a cultivos ilícitos como fuente de subsistencia.

Paralelamente, el consumo mundial de cocaína no ha disminuido significativamente, especialmente en Europa y EE.UU., lo que mantiene activa la demanda y, por tanto, la presión sobre los territorios productores. Según la UNODC (2023), el mercado global de cocaína se ha expandido un 23% entre 2016 y 2021, con mayores decomisos en puertos europeos, lo que sugiere un aumento en la eficiencia de exportación desde Sudamérica.

Pese a la mayor oferta, el precio por kilo de hoja de coca comenzó a caer después de 2017, reflejando posiblemente una saturación del mercado local o problemas logísticos internacionales: de S/14.84 en 2016 bajó progresivamente hasta S/5.63 en 2022, un desplome de más del 60%. Sin embargo, esto no se tradujo en una reducción de superficie cultivada, lo que evidencia el carácter estructural de la coca como "cultivo de subsistencia estratégica". En zonas donde no hay alternativas rentables, ni presencia estatal significativa, la coca sigue siendo el "último recurso económico" de muchas familias campesinas (ver Gráfico 3).

*Gráfico 3. Relación entre precio de la hoja de coca y área cultivada (2000–2022)*



Fuente: UNODC (2022)

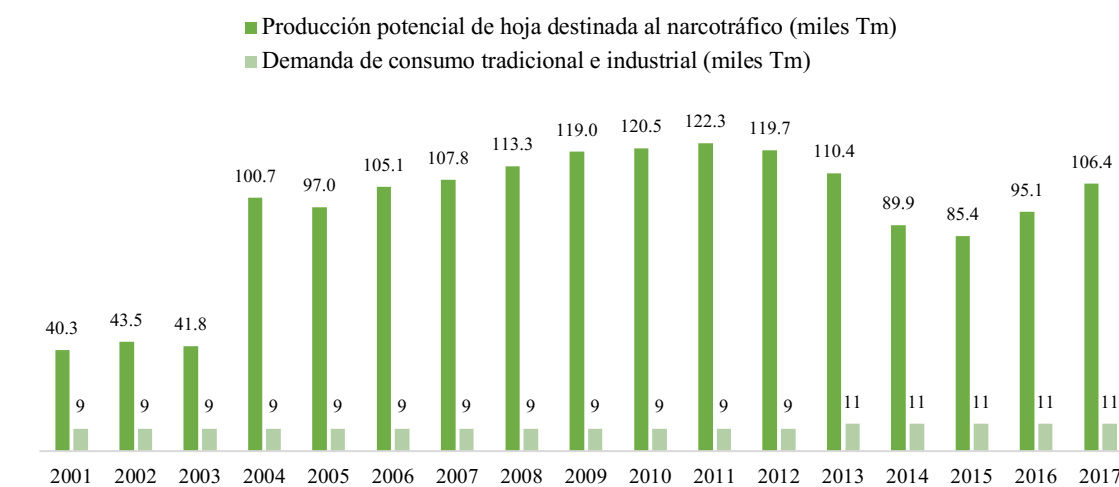
Asimismo, el precio interno del kilo de PBC y de cocaína refinada aumentó considerablemente entre 2018 y 2022, alcanzando cifras de hasta S/4,705 por kilo en 2021, lo cual implica que la

rentabilidad mayor se traslada hacia los eslabones de transformación y tráfico, dejando márgenes limitados al productor primario (ver Anexo 2).

Asimismo, se evidencia que, en todos los años del período, más del 85% de la producción potencial fue excedente, es decir, no destinada al consumo tradicional ni a la industria lícita. Por ejemplo, en 2008 la producción total alcanzó las 122.3 mil toneladas métricas, mientras que la demanda legal fue de apenas 9 mil toneladas, lo que implica que el 93% se destinó potencialmente al narcotráfico. Esta proporción se mantuvo relativamente constante en los años siguientes; en 2017, por ejemplo, el 91% de la producción superó la demanda lícita.

Esta situación pone en evidencia un patrón estructural persistente: la hoja de coca en el Perú se produce en una escala que excede ampliamente las necesidades legales, y esta sobreproducción no ha sido contrarrestada eficazmente por las políticas públicas implementadas hasta la fecha. Si bien en algunos años se observan reducciones marginales asociadas a intervenciones específicas, como en el período 2013–2015, estos retrocesos han sido efímeros y no han alterado la lógica de fondo del sistema (ver Gráfico 4).

Gráfico 4. Producción potencial destinada a narcotráfico vs. consumo tradicional (2001–2017)



Fuente: DEVIDA (2022)

El análisis de las dinámicas históricas del cultivo de coca en Perú, segmentado por periodos clave entre 1988 y 2022, muestra una evolución marcada por una interacción compleja entre factores estructurales, políticos y económicos. La extensión cultivada, medida en hectáreas promedio por periodo, presenta una trayectoria no lineal, reflejando momentos de expansión, contracción y reconfiguración territorial del cultivo (ver Tabla 3).

Tabla 3. Resumen de tendencias y factores asociados al cultivo de coca por periodo

Periodo	Hectáreas promedio	Tendencia	Factores clave
---------	--------------------	-----------	----------------

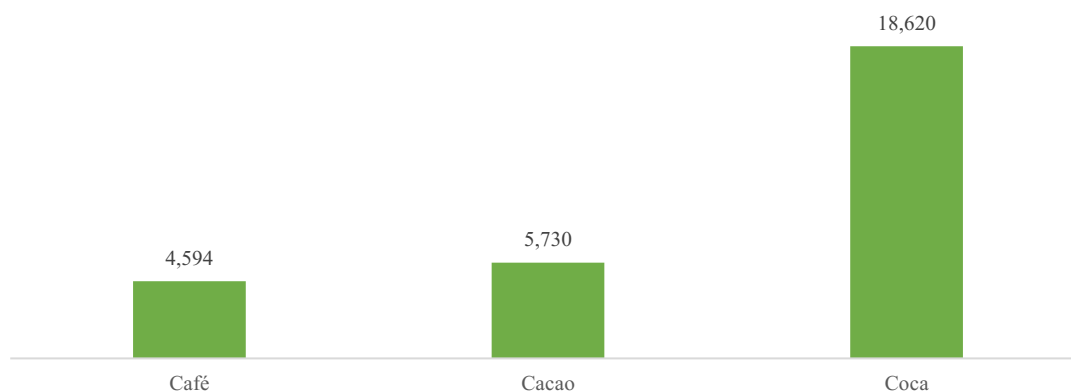
1988–1992	120,000+	Crecimiento	Violencia política, ausencia estatal
1993–1999	40,000–60,000	Fuerte descenso	Planes de erradicación, apoyo internacional, control aéreo
2000–2010	50,000–60,000	Aumento gradual	Relocalización territorial, debilidad de programas alternativos
2011–2015	40,000	Descenso parcial	Mayor articulación de políticas y cooperación
2016–2022	Hasta 95,000	Aumento sostenido	COVID-19, desfinanciamiento, fragmentación institucional

Nota: Elaboración propia.

### 5.1.2. Factores socioeconómicos y políticos detrás del auge de la coca

Los cultivos de coca en el Perú no solo son el resultado de la demanda internacional de drogas, sino también de factores profundamente arraigados en las condiciones socioeconómicas de las regiones productoras. En zonas como La Convención y el VRAEM, el cultivo de coca se ha mantenido como una de las pocas fuentes de ingresos para las familias rurales, debido a la escasa presencia del Estado y la limitada accesibilidad a mercados legítimos. La pobreza estructural y la falta de alternativas productivas viables, como el cacao o el café, han llevado a muchos agricultores a recurrir al cultivo de coca como una forma de supervivencia económica (ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Ingresos brutos por hectárea (S/.)



Fuente: DEVIDA (2022) y MIDAGRI (2024).

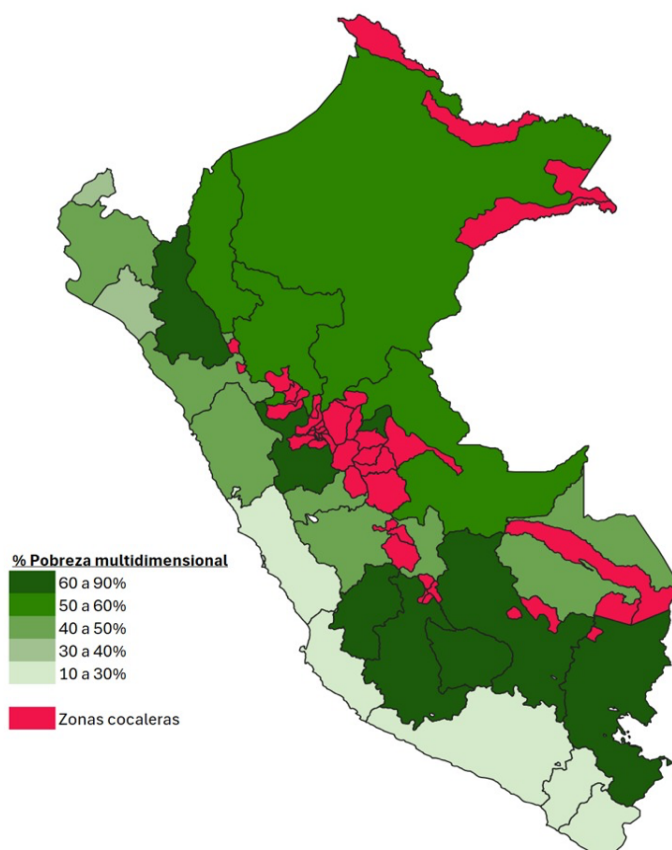
La migración rural-urbana también ha jugado un papel importante, ya que los jóvenes de las zonas cocaleras han migrado a las ciudades en busca de mejores oportunidades, dejando a las familias en zonas remotas para mantener las parcelas de coca. Además, la escasa educación y los bajos niveles de acceso a servicios de salud y a infraestructura básica en las zonas productoras han contribuido a la permanencia del cultivo de coca, ya que la comunidad no cuenta con las herramientas necesarias para desarrollar actividades agrícolas alternativas (Basombrío, 2021).

La Imagen 1 presenta un mapa de Perú correspondiente al año 2020, en el que se superponen dos tipos de información geográfica relevantes. Por un lado, se representan los niveles de pobreza

multidimensional a través de una escala de tonos verdes. Las áreas en verde oscuro señalan las regiones con los porcentajes más altos de pobreza multidimensional, que oscilan entre el 60% y el 90%. A medida que el tono de verde se aclara, los niveles de pobreza disminuyen, llegando a las áreas en verde más claro que indican una pobreza multidimensional entre el 10% y el 30%.

Por otro lado, el mapa también delimita en color rojo las "Zonas cocaleras", es decir, las áreas donde se concentra el cultivo de la hoja de coca. Al observar la distribución espacial de ambos fenómenos, se aprecia una coincidencia visual entre las zonas marcadas en rojo y las áreas coloreadas con los tonos de verde más oscuros, que representan los niveles más elevados de pobreza multidimensional. Esta superposición sugiere una posible relación entre la alta incidencia de pobreza multidimensional y la presencia de cultivos de coca en el territorio peruano.

*Imagen 1. Relación entre pobreza multidimensional y presencia de cultivos de coca (2020)*



Fuente: BCRP (2021) e INEI (2021)

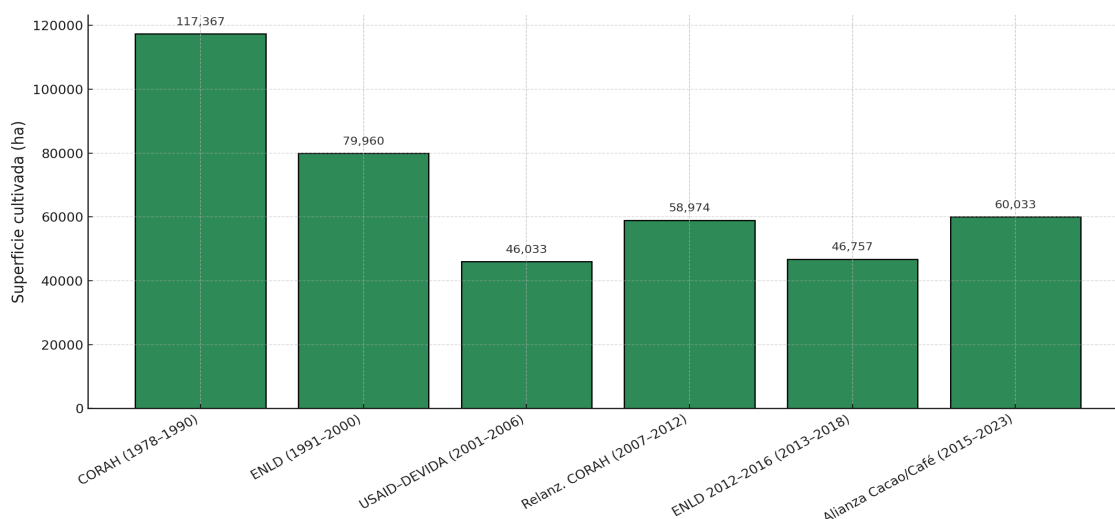
### 5.1.3. Estrategias y su impacto en los cultivos de coca

A lo largo de los años, programas como el Programa de Desarrollo Alternativo de la USAID y la Alianza Cacao (que promovió la sustitución de cultivos de coca por cacao en regiones productoras) intentaron reducir la dependencia de los agricultores de los cultivos ilícitos, pero los

resultados han sido mixtos. Según estudios de DEVIDA (2022), las alternativas de cultivo de cacao han tenido cierto éxito, pero las dificultades para acceder a mercados y la falta de infraestructura adecuada han limitado su efectividad.

En el Gráfico 6 se presenta la superficie cultivada (en hectáreas) bajo diferentes estrategias de erradicación de cultivos ilícitos en Perú a lo largo del tiempo. Se observa que la estrategia CORAH (1978-1990) coincidió con la mayor superficie cultivada registrada, seguida por ENLD (1991-2000). Las estrategias posteriores, como USAID-DEVIDA (2001-2006), Relanz. CORAH (2007-2012) y ENLD 2012-2016 (2013-2018), muestran una disminución en la superficie cultivada en comparación con los períodos iniciales, aunque con fluctuaciones. Finalmente, la estrategia Alianza Cacao/Café (2015-2023) muestra una superficie cultivada ligeramente superior a la estrategia previa de ENLD. Este panorama sugiere que las estrategias de erradicación han variado en su posible impacto en la extensión de los cultivos a lo largo del tiempo.

*Gráfico 6. Línea de tiempo de estrategias de erradicación y superficie cultivada*



Fuente: DEVIDA (2022).

La Tabla 4 resume la evolución de los programas de desarrollo alternativo y erradicación de cultivos de coca en Perú a lo largo de diferentes periodos. Los resultados reales en términos de superficie cultivada han variado significativamente entre programas. Mientras que CORAH y el relanzamiento del CORAH no lograron una reducción sostenida e incluso coincidieron con incrementos o reparaciones significativas, USAID-DEVIDA mostró una disminución más marcada y con mayor aceptación. Las estrategias más recientes, como la Alianza Cacao/Café, si bien buscaban la reducción voluntaria a través de alternativas económicas, coinciden con un aumento en la superficie cultivada, sugiriendo la complejidad de abordar este problema únicamente a través del desarrollo alternativo en el contexto peruano.

Tabla 4. Programas de desarrollo alternativo vs. resultados esperados / obtenidos

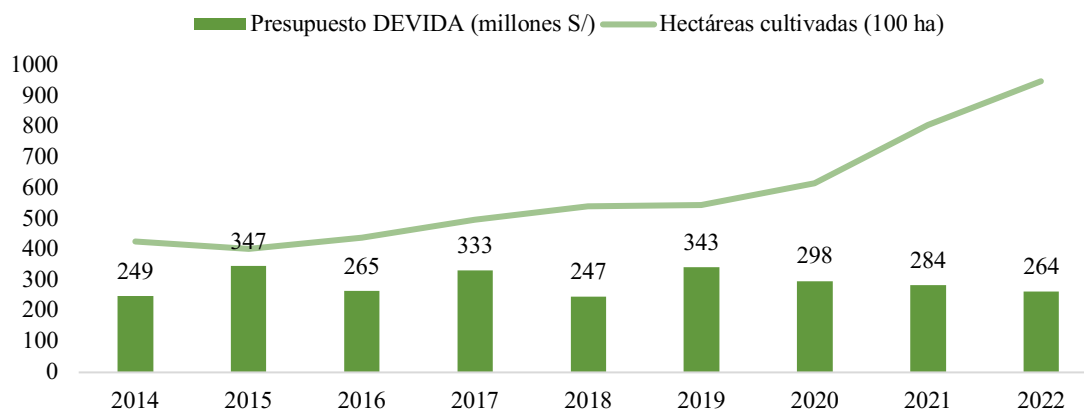
<b>Programa</b>	<b>Periodo</b>	<b>Enfoque principal</b>	<b>Resultados esperados</b>	<b>Resultados reales (aprox.)</b>
CORAH	1978–1990	Erradicación manual directa por el Estado	Reducción progresiva y sostenida de cultivos de coca	Cultivos crecieron hasta 117,367 ha; erradicación insuficiente
ENLD (Estrategia Nacional)	1991–2000	Interdicción, erradicación y represión penal	Control territorial y descenso de la producción	Disminución parcial: 79,960 ha; cultivos desplazados geográficamente
USAID–DEVIDA	2001–2006	Desarrollo alternativo, incentivos agrícolas legales	Sustitución de cultivos ilícitos por legales; mayor adhesión local	Descenso a 46,033 ha; resultados más sostenibles y aceptados
Relanzamiento del CORAH	2007–2012	Refuerzo de erradicación manual con apoyo militar	Reducción inmediata y fuerte de áreas cocaleras	Reaparición parcial: 58,974 ha; efecto temporal y focalizado
ENLD 2012–2016	2013–2018	Estrategia integral: erradicación + desarrollo	Reducción sostenida de cultivos y fortalecimiento institucional	Bajos niveles (46,757 ha), pero con desafíos de sostenibilidad
Alianza Cacao Perú / Alianza por Café	2015–2023	Alternativas económicas sostenibles, agroexportación	Desarrollo rural inclusivo y reducción voluntaria de coca	Aumento a 60,033 ha; impacto mixto por mercados y contexto político

Fuente: DEVIDA (2022), UNODC (2022)

En complemento, la superficie cultivada de coca muestra un incremento notable a partir de 2017, precisamente en los años posteriores a una disminución en el presupuesto de DEVIDA entre 2015 y 2018. Específicamente, mientras el presupuesto de DEVIDA disminuyó en 2016, 2017 y 2018, la superficie cultivada comenzó una tendencia ascendente que se acentuó significativamente en los años siguientes, incluso cuando el presupuesto de DEVIDA mostró una ligera recuperación.

Esta observación sugiere una posible relación inversa en este periodo: la reducción del presupuesto de la entidad encargada de la lucha contra las drogas podría haber coincido con un aumento en la extensión de los cultivos de coca (ver Gráfico 7).

Gráfico 7. Presupuesto DEVIDA vs. hectáreas de coca



Fuente: DEVIDA (2022)

Asimismo, se evidencia una relación estrecha entre los factores políticos estructurales y la efectividad de las intervenciones (ver Anexo 3):

- *Diseño institucional*

Las políticas con enfoque exclusivamente represivo generaron reducciones temporales en la superficie cultivada, pero sin impacto sostenible. La ausencia de articulación con estrategias de desarrollo o institucionalidad local promovió el desplazamiento geográfico del cultivo en lugar de su erradicación definitiva.

En contraste, durante el periodo 2001–2006, la coordinación entre DEVIDA y USAID, bajo un enfoque de desarrollo alternativo, logró una reducción sostenida de cultivos en regiones como San Martín. Este caso sugiere que la existencia de una estructura institucional robusta y bien coordinada mejora significativamente los resultados de política.

- *Financiamiento*

El financiamiento internacional, en particular proveniente de Estados Unidos, ha estado condicionado a metas de erradicación medibles en el corto plazo. Esta lógica ha priorizado la cantidad de hectáreas erradicadas por sobre el fortalecimiento institucional o la inclusión productiva de comunidades rurales. Además, los programas con financiamiento más estable — como Alianza Cacao Perú (2015–2023)— han mostrado resultados mixtos, en parte por una distribución ineficiente de recursos y por la débil adecuación territorial del gasto.

- *Articulación intergubernamental*

En los periodos analizados se identificó una débil articulación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, lo que limitó la apropiación territorial de las estrategias. Solo a partir de 2011, con mayores esfuerzos de articulación local y regional, se observaron mejoras en la implementación de programas de desarrollo alternativo en regiones como Huánuco y Junín. Sin embargo, estos avances fueron aislados y no lograron consolidarse como política de Estado.

- *Contexto internacional*

El contexto geopolítico ha jugado un rol determinante. El desplazamiento del cultivo de coca desde Colombia hacia Perú a raíz del Plan Colombia (finales de los 90 e inicios del 2000) generó un efecto rebote, comprometiendo los logros previos del país. Asimismo, la pandemia expuso la alta dependencia de las estrategias antidrogas respecto a la cooperación internacional: con la paralización de DEVIDA y las misiones de erradicación, las hectáreas cultivadas alcanzaron un pico histórico.

- *Aceptación local*

La legitimidad social de las políticas ha sido un factor crítico. Las estrategias que han excluido a las comunidades del diseño e implementación, especialmente aquellas basadas en erradicación forzosa sin alternativas, han generado conflictos sociales y resistencia activa, como en el caso del VRAEM. En cambio, allí donde se promovieron procesos participativos y se respetaron los tiempos y necesidades locales —como en San Martín— se registraron mejoras sostenidas.

#### **5.1.4. Perspectiva internacional y sus efectos sobre los cultivos**

En el ámbito internacional, el Perú ha estado sometido a presiones internacionales para reducir la producción de coca, especialmente desde Estados Unidos, que ha sido uno de los principales destinos de la cocaína peruana. Las políticas de cooperación internacional como el Plan Perú y las intervenciones del Comité Internacional de la ONU sobre Drogas han tenido impactos directos en las políticas locales. Sin embargo, la demanda internacional de drogas y las estructuras de crimen organizado que operan en el país continúan siendo factores que dificultan la erradicación efectiva de los cultivos de coca.

Además, los programas de erradicación impuestos por actores internacionales como USAID y las políticas de sustitución de cultivos no han logrado reducir el impacto de la industria ilegal de la cocaína, que sigue siendo un sector rentable en el mercado mundial de drogas.

El análisis geoespacial de los flujos de cocaína evidencia que el narcotráfico en el Perú no puede ser abordado como un problema exclusivamente doméstico. Tal como se muestra en el Anexo 4,

el país opera como un nodo clave dentro de una red criminal transnacional que conecta Sudamérica con mercados globales de alto consumo.

Los principales flujos de salida de cocaína desde Perú siguen rutas diferenciadas según su destino final. Hacia el Brasil, el tráfico aprovecha la frontera amazónica para acceder al Atlántico y llegar a Europa por vía marítima. La ruta Bolivia–Paraguay–Brasil representa un corredor terrestre de tránsito, donde la cocaína se reexporta con grados variables de procesamiento. Otra ruta importante incluye el envío hacia Colombia, donde parte de la cocaína peruana es refinada o consolidada con producción local antes de continuar hacia mercados del norte.

Asimismo, se observa un flujo hacia México, donde carteles especializados en logística exportadora articulan los envíos hacia Estados Unidos, el principal destino de consumo. En los últimos años, se ha documentado un crecimiento sostenido de la ruta hacia África Occidental, utilizada como plataforma para la entrada de cocaína en Europa, especialmente en puertos del sur como España, Países Bajos y Bélgica.

Estos flujos confirman que el tráfico ilícito responde a lógicas de mercado globalizadas y que las decisiones estratégicas de los grupos criminales se adaptan dinámicamente a controles estatales, rutas disponibles y oportunidades logísticas. La existencia de rutas múltiples y el involucramiento de actores internacionales (carteles, mafias, redes logísticas) demuestra que la efectividad de las políticas antidrogas en Perú está profundamente condicionada por factores fuera de su control directo, incluyendo tratados bilaterales, cooperación internacional y presión geopolítica.

La Tabla 5 ofrece una perspectiva del panorama global del consumo de cocaína en el año 2022, vinculándolo directamente con la producción estimada en la región andina y los principales países proveedores para cada mercado de consumo significativo. Se observa que Norteamérica se posiciona como la región con el mayor porcentaje de consumo a nivel mundial, alcanzando el 35%, y su principal proveedor es Colombia, en un contexto de una producción andina total que supera las 1,000 toneladas.

*Tabla 5. Consumo de cocaína por región vs. producción andina*

<b>Región de consumo (2022)</b>	<b>% del consumo mundial</b>	<b>Producción estimada (Tm)</b>	<b>Principal país proveedor</b>
Norteamérica	35%	1,000+	Colombia
Europa Occidental	30%	700+	Perú / Colombia
Brasil y Cono Sur	15%	300+	Bolivia / Perú

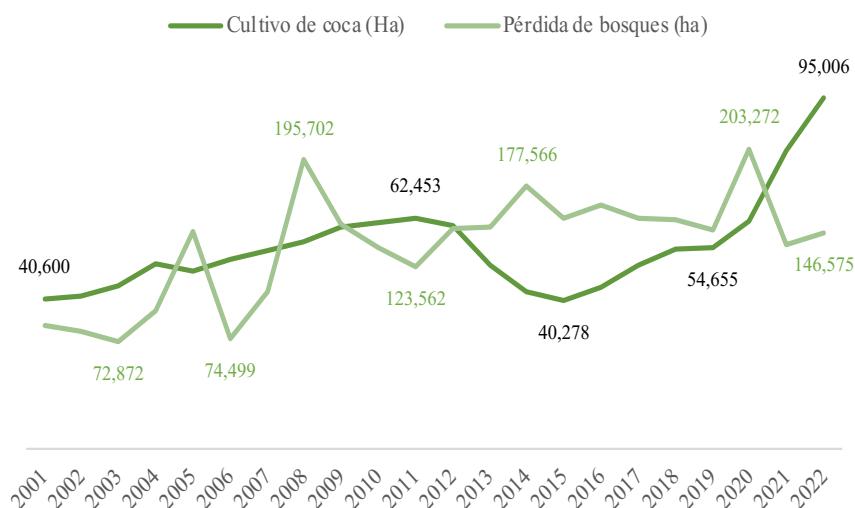
Fuente: UNODC 2022

### 5.1.5. Perspectiva ambiental y desarrollo sostenible

El impacto ambiental de los cultivos de coca es otro factor clave a considerar. La deforestación en las regiones productoras de coca ha aumentado significativamente, especialmente en la región del VRAEM, que es una de las áreas más afectadas por la expansión de cultivos ilícitos. El uso de químicos y plaguicidas para la producción de cocaína también ha tenido efectos adversos en los ecosistemas locales. La destrucción de bosques y la alteración de los recursos hídricos son problemas crecientes que no solo afectan a la biodiversidad, sino que también ponen en riesgo las fuentes de agua para las comunidades rurales (ver Gráfico 8).

El desarrollo alternativo no ha sido suficiente para frenar esta tendencia, y la falta de apoyo a los agricultores para adoptar prácticas agrícolas sostenibles ha hecho difícil la implementación de una política ambientalmente responsable.

Gráfico 8. Hectáreas de coca vs. pérdida de cobertura boscosa (2001–2022)



Fuente: DEVIDA (2022) y MINAM (2023).

La Tabla 6 compara la coca con alternativas productivas en términos de ingresos promedio e impactos ambientales. Se evidencia que, si bien la coca genera altos ingresos promedio, también se asocia con alta erosión del suelo, alto uso de agroquímicos y alta pérdida de bosque. En contraste, alternativas como el cacao orgánico y las frutas amazónicas, aunque con ingresos promedio bajos o medios, presentan impactos ambientales significativamente menores en términos de erosión, uso de agroquímicos y deforestación.

El café sostenible se sitúa en un punto intermedio tanto en ingresos como en impactos ambientales. Esto subraya el trade-off entre la rentabilidad de la coca y su alto costo ambiental, destacando el potencial de las alternativas productivas sostenibles para mitigar los daños ecológicos, aunque con diferentes implicaciones económicas para los agricultores.

Tabla 6. Alternativas productivas vs. coca – impactos ambientales

Cultivo	Ingresos	Erosión del suelo	Uso de agroquímicos	Pérdida de bosque
Coca	Alto	Alta	Alta	Alta
Cacao orgánico	Medio	Baja	Bajo	Baja
Café sostenible	Medio	Media	Medio	Media
Frutas amazónicas	Bajo	Baja	Bajo	Baja

Fuente: García (2024)

## 5.2. Análisis comparativo de las principales zonas cocaleras

En este apartado se realiza un análisis desagregado de los cultivos de coca por regiones del Perú, centrándose en las áreas donde históricamente se ha concentrado la producción de hoja de coca. Cada una de estas regiones ha experimentado dinámicas particulares en cuanto a la extensión de los cultivos de coca, las estrategias implementadas y las respuestas de los productores ante las intervenciones del Estado.

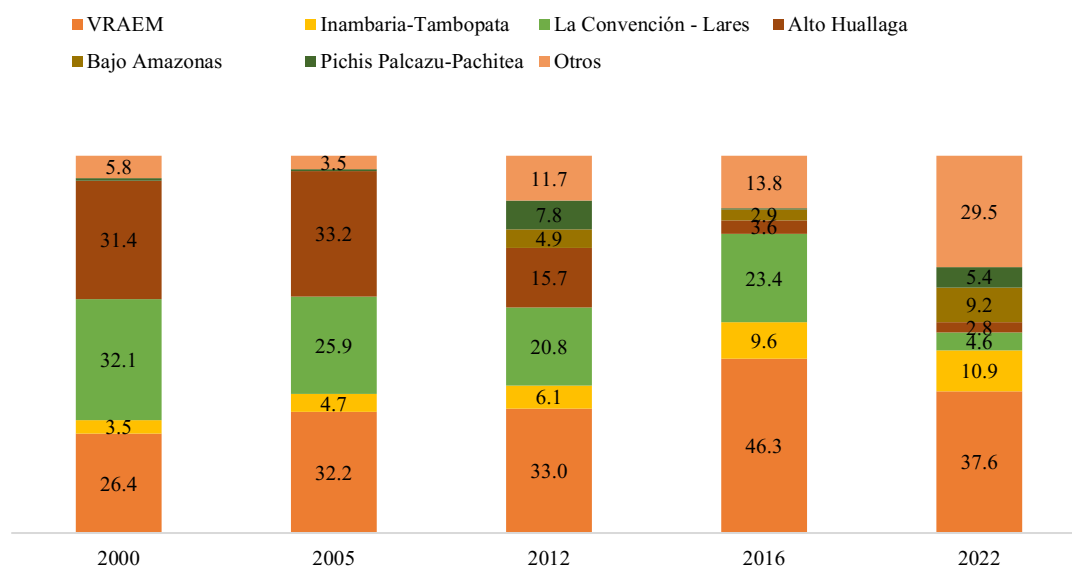
A continuación, se presenta una comparación de la evolución de los cultivos de coca en las principales regiones productoras entre 2000 y 2022, destacando las principales diferencias en términos de crecimiento y estrategias implementadas (ver Tabla 7 y Gráfico 9):

Tabla 7. Comparación de la evolución de cultivo de coca en las principales zonas productoras

Zona	2000	2005	2012	2016	2022
VRAEM	11,475	15,530	19,965	20,304	35,709
Otros	0	0	303	398	15,915
Inambaria-Tambopata	1,511	2,250	3,664	4,215	10,373
Bajo Amazonas	0	0	2,959	1,292	8,725
Pichis Palcazu-Pachitea	340	211	4,695	154	5,099
La Convención - Lares	13,914	12,503	12,558	10,262	4,400
Aguaytia	2,529	917	1,593	565	3,914
Putumayo	0	500	1,700	1,097	2,716
Alto Huallaga	13,636	16,039	9,509	1,596	2,683
Kcoñispata	0	0	735	1,512	2,057
Marañón	0	0	1,235	1,473	1,560
San Gabán	0	292	968	398	1,212
Alto Chicama	0	0	560	605	645

Fuente: DEVIDA (2022)

Gráfico 9. Distribución porcentual por zona en años clave



Fuente: DEVIDA (2022)

Los hallazgos más relevantes:

- El VRAEM muestra un crecimiento sostenido y preocupante, pasando de 11,475 ha en 2000 a 35,709 ha en 2022, lo que evidencia la ineficiencia de las campañas represivas como el relanzamiento de CORAH (2007–2012) en esta región, así como una débil implementación de alternativas sostenibles.
- La Convención-Lares y Alto Huallaga, zonas que en el pasado concentraban cultivos, han experimentado una reducción significativa (de 13,914 ha a 4,400 ha y de 13,636 ha a 2,683 ha, respectivamente), lo que sugiere efectos más duraderos de los programas de desarrollo alternativo y reorientación institucional, como los implementados con USAID en los 2000s.
- Inambari-Tambopata y Pichis Palcazú-Pachitea muestran un crecimiento progresivo, pero aún moderado. Estas zonas emergentes requieren atención temprana para evitar que se conviertan en nuevos focos de expansión cocalera sin control.
- Regiones como Putumayo, Bajo Amazonas y Kcoñispata, donde no se reportaban cultivos en 2000, aparecen con superficies considerables en 2022 (2,716 ha, 8,725 ha y 2,057 ha respectivamente). Esto sugiere un desplazamiento geográfico hacia zonas de menor presencia estatal y débil gobernanza local.
- El bloque de “Otros”, que pasa de casi cero a más de 15 mil hectáreas en 2022, refuerza la hipótesis de dispersión territorial del cultivo de coca, que pone en cuestión la capacidad de respuesta del aparato estatal y su articulación intergubernamental.

Un observación importante es que la fragmentación y discontinuidad en las estrategias ha facilitado la adaptabilidad del narcotráfico, permitiéndole reorganizar sus rutas y zonas de cultivo en respuesta a la acción estatal. Esto sugiere que la lógica actual de intervención reactiva y focalizada está alimentando un patrón de "expansión por omisión": donde el Estado no llega, el cultivo florece (ver Tabla 8).

*Tabla 8. Evaluación de las estrategias contra el cultivo ilícito de coca*

<b>Zona</b>	<b>Estrategias principales implementadas</b>	<b>Respuesta de los productores</b>	<b>Resultados en cultivos de coca</b>
<b>VRAEM</b>	Relanzamiento de CORAH (erradicación), planes de desarrollo alternativo, programas productivos (cacao/café)	Resistencia social a la erradicación; débil adopción de proyectos alternativos	Aumento sostenido: de 15,530 ha (2005) a 35,709 ha (2022)
<b>Alto Huallaga</b>	CORAH, alianzas productivas, fortalecimiento institucional con enfoque represivo y alternativo	Migración parcial a economías legales; aceptación progresiva de desarrollo	Reducción significativa: de 16,039 ha (2005) a 2,683 ha (2022)
<b>La Convención - Lares</b>	Intervenciones mixtas de erradicación, campañas de sustitución, apoyo técnico limitado	Salida paulatina del cultivo; envejecimiento de productores	Fuerte disminución: de 12,503 ha (2005) a 4,400 ha (2022)
<b>Inambari-Tambopata</b>	Intervención tardía; presencia estatal limitada; intentos de formalización productiva	Expansión silenciosa del cultivo; baja intervención del Estado	Crecimiento constante: de 2,250 ha (2005) a 10,373 ha (2022)
<b>Pichis Palcazú-Pachitea</b>	Planes de desarrollo local, sin continuidad; escasa articulación institucional	Fluctuaciones marcadas; bajos niveles de apropiación local	Aumento leve pero inestable: de 211 ha (2005) a 5,099 ha (2022)
<b>Putumayo</b>	Casi sin intervención hasta 2012; posterior acción débil y dispersa	Zona nueva de expansión; operadores logísticos del narcotráfico	Expansión reciente: de 0 ha (2005) a 2,716 ha (2022)
<b>Bajo Amazonas</b>	Sin políticas específicas ni presencia sistemática de programas	Aumento del cultivo como "zona de frontera" del narcotráfico	Rápido crecimiento: de 0 ha (2005) a 8,725 ha (2022)
<b>Aguaytía</b>	Intervenciones intermitentes; escasa continuidad en desarrollo alternativo	Fluctuación del cultivo; reinserción ocasional al circuito ilícito	Recuperación parcial: de 917 ha (2005) a 3,914 ha (2022)
<b>Kcoñispata</b>	Sin presencia significativa de programas hasta 2015	Nuevos cultivos; participación de jóvenes agricultores	Incremento reciente: de 0 ha (2005) a 2,057 ha (2022)

<b>Otros</b>	Cobertura débil y reactiva por parte del Estado	Expansión en zonas no priorizadas; vacíos de gobernanza	Crecimiento explosivo: de 0 ha (2005) a 15,915 ha (2022)
--------------	---	---	--

Nota: Elaboración propia.

### 5.3. Resultados del análisis cualitativo de las políticas y estrategias implementadas

El análisis documental muestra una secuencia de estrategias que han oscilado entre la erradicación forzosa, el control territorial focalizado y los programas de desarrollo alternativo. Este enfoque ha estado guiado, principalmente, por los lineamientos de la DEVIDA, bajo una fuerte influencia de la cooperación internacional, en particular de USAID.

Entre 2002 y 2010, el eje central fue la erradicación compulsiva de cultivos, con escasa participación comunitaria. Las estrategias operaron principalmente en el Huallaga y Alto Amazonas. Posteriormente, con la entrada en vigor del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, Social y Productivo (PNDASP) en 2012, se implementó un enfoque más articulado, que combinaba erradicación con inversión en actividades lícitas. No obstante, la aplicación territorial fue desigual, y muchas zonas, especialmente en el VRAEM, quedaron fuera del alcance efectivo de estas políticas.

La revisión de discursos políticos y planes de gobierno evidencia una narrativa persistente centrada en la seguridad nacional y la lucha contra el narcotráfico, lo cual ha limitado una mirada integral del problema como fenómeno económico, social y estructural. Incluso en políticas más recientes, como el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas 2017–2021 y su extensión al 2030, se observa un esfuerzo discursivo por incorporar enfoque de derechos, interculturalidad y participación, pero con limitada institucionalización operativa.

Además, las intervenciones documentadas en informes de la cooperación internacional (como el programa Alianza Cacao Perú) muestran impactos dispares: mientras en algunas provincias (como Tocache o Uchiza) lograron inserción en cadenas de valor lícitas, en otras, la débil conectividad vial y la ausencia de servicios básicos impidieron replicar los resultados. En resumen, las políticas no han logrado sostener una estrategia multianual y multiactor que responda a las lógicas territoriales de la economía cocalera.

Como parte del análisis comparado de las estrategias, se elaboró una matriz de evaluación con enfoque multivariable para valorar su desempeño en cinco criterios fundamentales: eficiencia, sostenibilidad, aceptación social, cobertura territorial y articulación institucional. Cada política se

calificó cualitativamente con un código de colores tipo semáforo: verde (adecuado), amarillo (regular) y rojo (deficiente), facilitando así una lectura rápida de sus fortalezas y debilidades.

La Tabla 9 muestra de forma clara qué estrategias presentan mayores niveles de agotamiento institucional y social (como la erradicación forzosa), y cuáles, pese a sus limitaciones, ofrecen mayor potencial de futuro (como el desarrollo alternativo). Además, permite identificar los cuellos de botella comunes, como la baja articulación interinstitucional, que afecta tanto a enfoques represivos como de desarrollo.

*Tabla 9. Matriz de evaluación de estrategias contra el cultivo ilícito de coca*

<b>Estrategia evaluada</b>	<b>Eficiencia</b>	<b>Sostenibilidad</b>	<b>Aceptación social</b>	<b>Cobertura territorial</b>	<b>Articulación institucional</b>
<b>Erradicación forzosa (CORAH)</b>	■	■	■	■	■
<b>Desarrollo alternativo</b>	■	■	■	■	■
<b>Interdicción</b>	■	■	■	■	■
<b>Fortalecimiento institucional</b>	■	■	■	■	■
<b>Alianzas productivas (café/cacao)</b>	■	■	■	■	■
<b>Planes integrales territoriales</b>	■	■	■	■	■

Nota: Colores: ■ Deficiente / ■ Regular / ■ Adecuado)

Asimismo, se identificó los niveles de coincidencia entre los principales actores involucrados: el Estado (gobierno central y gobiernos regionales), las comunidades productoras y la cooperación internacional. Cada uno de estos actores juega un rol distinto en la formulación, ejecución o financiamiento de las políticas, lo que genera múltiples zonas de desconexión.

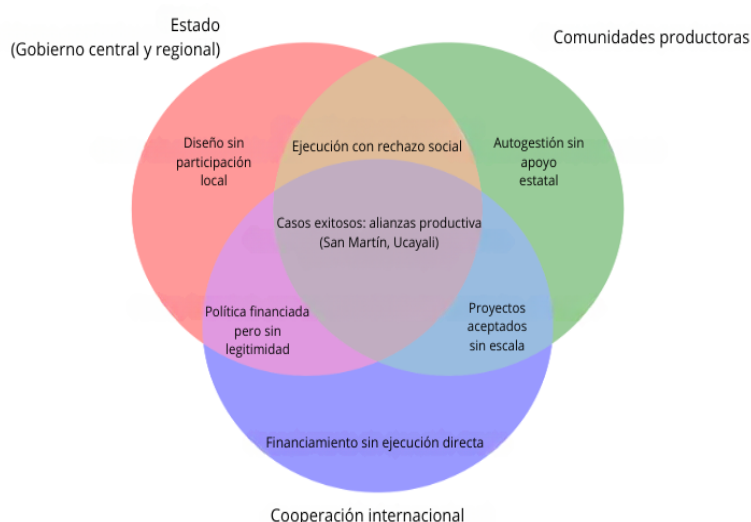
#### *Principales hallazgos*

- El gobierno central concentra el diseño de políticas y la estrategia nacional, con bajo involucramiento de actores regionales en la toma de decisiones.
- Las comunidades productoras, aunque son el grupo objetivo de la mayoría de intervenciones, suelen tener poca participación en la definición de enfoques y metas, lo que reduce la legitimidad social de muchas medidas.

- La cooperación internacional (USAID, UNODC, UE) tiene un rol clave en el financiamiento y el soporte técnico, especialmente en programas de desarrollo alternativo y fortalecimiento institucional, pero su coordinación con gobiernos subnacionales es irregular.
- El área de intersección entre los tres actores —donde se ubican las políticas aceptadas, ejecutadas eficientemente y con resultados sostenibles— es extremadamente reducida. Una de las pocas excepciones es el caso de ciertas alianzas productivas en San Martín y Ucayali, que lograron articular asistencia técnica, institucionalidad local y legitimidad comunitaria.

Este análisis confirma un déficit estructural de articulación en las estrategias. El desalineamiento entre los distintos niveles de gobierno, los intereses de los donantes y las expectativas de las comunidades rurales limita seriamente el impacto de cualquier intervención.

*Imagen 2. Diagrama de Venn o intersección de actores/estrategias*



Nota: Elaboración propia en base a la revisión documental de planes y estrategias implementadas.

Con respecto al mapeo de actores, se elaboro un diagrama de red, el cual permite visualizar de manera sintética la complejidad del entramado político que rodea las políticas contra el cultivo ilícito de coca en el Perú. En él se identifican actores clave, sus tipos de relaciones (cooperación, conflicto, financiamiento o influencia), así como su peso relativo en la toma de decisiones, ejecutoria o resistencia de las políticas.

DEVIDA aparece como el nodo central del aparato estatal, con alta influencia formal pero una capacidad limitada de articulación efectiva, especialmente en territorios con presencia de economías ilegales. Su relación con organismos internacionales como USAID y Naciones Unidas es de cooperación y financiamiento, lo que ha fortalecido iniciativas como el desarrollo

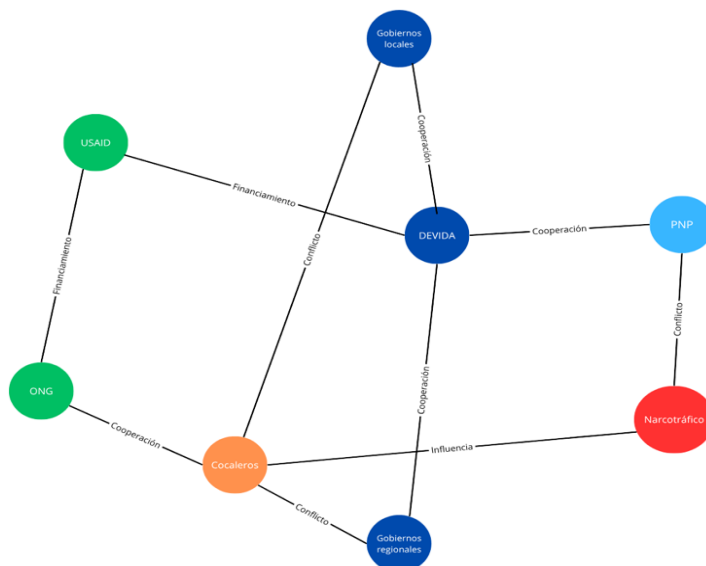
alternativo. Sin embargo, estos vínculos también introducen lógicas externas que no siempre se alinean con las realidades locales.

Los gobiernos regionales y locales tienen menor poder (nodos más pequeños) pero alta relevancia operativa. Se observa que muchas veces operan en conflicto o descoordinación con DEVIDA, lo cual debilita la sostenibilidad de las intervenciones. Esto es especialmente crítico en zonas como el VRAEM, donde las comunidades productoras (otro nodo importante) mantienen una relación ambigua: por un lado, demandan presencia estatal y alternativas productivas; por otro, resisten abiertamente la erradicación forzosa, vista como una amenaza directa a su economía de subsistencia.

El narcotráfico, representado como un actor criminal, ejerce una influencia difusa pero decisiva, especialmente a través de incentivos económicos, protección y cooptación de autoridades locales. Este actor distorsiona las dinámicas institucionales e introduce riesgos y tensiones para cualquier política pública que no contemple estrategias de control territorial y seguridad.

Las ONG y cooperativas productoras, aunque con menor poder individual, han desempeñado un rol importante en la implementación de políticas de desarrollo alternativo, en cooperación con cooperación internacional. Sin embargo, su capacidad de escala y sostenibilidad depende en gran medida de la articulación con el Estado y la aceptación local.

*Imagen 3. Mapa de actores e intereses*



Nota: Elaboración propia en base a la revisión documental de planes y estrategias implementadas.

## 5.4. Tipo de intervención vs. tendencia del cultivo

Para integrar la dimensión cuantitativa con la cualitativa, se construyó una matriz de análisis cruzado que relaciona el tipo de intervención aplicada en determinadas regiones del país con la tendencia observada en la superficie cultivada con coca. Este cruce permite identificar patrones de éxito parcial, estancamiento o fracaso en términos de reducción sostenida de cultivos ilícitos (ver Tabla 10).

*Tabla 10. Tabla resumen de resultados*

<b>Zona</b>	<b>Tipo de intervención principal</b>	<b>Periodo clave de intervención</b>	<b>Tendencia en cultivos de coca</b>	<b>Percepción local de la intervención</b>
<b>VRAEM</b>	Erradicación forzosa + interdicción	2005–2022	Aumento sostenido	Rechazo fuerte, conflicto, percepción de criminalización
<b>Bajo Amazonas</b>	Ausencia de política + expansión reciente	2012–2022	Expansión rápida y reciente	Indiferencia o aceptación del cultivo como única opción
<b>Inambari-Tambopata</b>	Desarrollo alternativo parcial	2005–2022	Crecimiento moderado	Expectativas frustradas, desconfianza en proyectos externos
<b>Pichis-Palcazu-Pachitea</b>	Desarrollo alternativo débil	2005–2022	Tendencia creciente	Reclamos por abandono estatal y promesas incumplidas
<b>Alto Huallaga</b>	Erradicación forzosa (histórica)	2000–2012	Reducción drástica y desplazamiento	Rechazo inicial, luego cooptación o desplazamiento del problema
<b>La Convención - Lares</b>	Sin intervención sostenida	2000–2016	Disminución progresiva	Transición espontánea a otros cultivos, baja conflictividad

<b>Aguaytía</b>	Intervenciones puntuales (limitadas)	2000–2016	Fluctuante, leve aumento final	Desconexión con DEVIDA, apoyo parcial a desarrollo productivo
<b>Putumayo</b>	Presencia estatal mínima	2012–2022	Aumento moderado	Ambigüedad frente al Estado, entrada reciente del narcotráfico
<b>Kcoñispata</b>	Sin política clara	2012–2022	Incremento reciente	Ausencia de información o presencia institucional
<b>Marañón</b>	Sin política clara	2012–2022	Leve aumento	Baja conflictividad, pero presión creciente del narcotráfico
<b>San Gabán</b>	Intervención limitada	2005–2022	Estancamiento o leve aumento	Intervenciones puntuales poco articuladas
<b>Alto Chicama</b>	Ausencia de presencia estatal	2012–2022	Tendencia incipiente	Percepción de abandono, captación narco en expansión

Como se aprecia, la ausencia de intervenciones integrales sostenidas, y la falta de presencia estatal en algunas zonas, se correlaciona fuertemente con el aumento de hectáreas de coca. En cambio, las intervenciones mixtas (erradicación + desarrollo alternativo + conectividad) logran contener el crecimiento, aunque con efectos no siempre permanentes.

Este análisis también sugiere que la temporalidad importa: programas discontinuados o cortoplacistas suelen tener efectos efímeros. Además, en zonas con fuerte presencia de economías ilegales, incluso los programas mejor diseñados enfrentan barreras estructurales que neutralizan sus impactos.

Los hallazgos de esta investigación evidencian que las estrategias han oscilado entre intervenciones represivas y tentativas de desarrollo alternativo, sin lograr construir una estrategia

integral, sostenible y territorializada. Aunque se ha invertido en múltiples programas, la falta de continuidad, evaluación rigurosa y adaptación al contexto local ha limitado sus resultados.

Uno de los elementos más críticos identificados es la coexistencia de estrategias contradictorias: por un lado, se promueve el desarrollo alternativo como discurso institucional, pero, por otro, se aplican enfoques punitivos que debilitan la confianza de las comunidades hacia el Estado. A esto se suma la fragmentación institucional: múltiples actores —DEVIDA, MIDAGRI, MININTER<sup>10</sup>, gobiernos regionales y cooperación internacional— han operado con escasa articulación, duplicando esfuerzos o dejando vacíos de acción.

Asimismo, se constata que el problema de los cultivos de coca no puede abordarse exclusivamente desde una perspectiva de seguridad. Su persistencia responde a razones económicas estructurales, como el aislamiento territorial, la falta de rentabilidad de cultivos lícitos y la presencia de mercados informales consolidados. En este sentido, el desarrollo alternativo no puede ser entendido solo como sustitución de cultivos, sino como una apuesta por transformar las condiciones materiales de vida en los territorios cocaleros.

Finalmente, emergen hipótesis para futuras investigaciones: ¿Qué características institucionales permiten que ciertas regiones sostengan procesos de sustitución exitosos? ¿Qué rol juegan las organizaciones sociales locales en la mediación de estas políticas? ¿Cuáles son los límites reales del desarrollo alternativo bajo condiciones de informalidad y crimen organizado?

Este balance invita a repensar el paradigma de intervención estatal en contextos de cultivos ilícitos, priorizando una gobernanza territorial efectiva, una planificación multianual, y una lectura fina de las lógicas de resistencia, reproducción y agencia que coexisten en la economía de la coca.

## DISCUSIÓN

El estudio exploratorio realizado sobre la evolución de los cultivos de coca en el Perú entre 1988 y 2022 permite identificar tendencias nacionales claras, pero también patrones regionales diferenciados que obligan a repensar las estrategias actuales de intervención. Por ejemplo, mientras en algunas zonas como San Martín y Alto Huallaga se logró una reducción sostenida de cultivos a través de esquemas de desarrollo alternativo relativamente integrados, en otras regiones

---

<sup>10</sup> Ministerio del Interior.

como el VRAEM se evidencia una expansión sostenida de hectáreas cultivadas, incluso en contextos de intervención estatal activa.

Esta divergencia regional sugiere que la implementación de políticas no ha sido homogénea ni territorialmente adecuada, lo que ha afectado su eficacia. En muchos casos, las intervenciones han llegado de forma tardía, desarticulada o impuesta, sin considerar las dinámicas sociales, culturales y productivas locales.

Un punto central de la discusión es la crítica al enfoque centrado en la erradicación forzosa como eje dominante de la política antidrogas peruana. Si bien dicha estrategia ha generado “resultados rápidos” en términos de hectáreas erradicadas, ha demostrado ser poco sostenible en el mediano plazo, y en algunos casos, contraproducente. La evidencia sugiere que la erradicación no acompañada de alternativas productivas viables, acceso a mercados, y legitimidad local genera reubicación geográfica del cultivo (efecto globo), fragmentación social y resistencia comunitaria.

Desde una perspectiva metodológica, se reconocen limitaciones importantes del presente estudio:

- En primer lugar, al tratarse de un análisis exploratorio y descriptivo, no se establecen relaciones causales entre estrategias e impactos, sino correlaciones sugerentes.
- En segundo lugar, la disponibilidad y calidad de los datos desagregados a nivel regional ha sido limitada y dispersa, lo que obliga a usar estimaciones o información parcial.
- Además, la revisión cualitativa se enfrentó a una documentación política no siempre sistematizada ni evaluada, lo que dificulta juzgar con precisión el impacto real de cada programa o estrategia.

Aun con estas limitaciones, los hallazgos permiten formular hipótesis emergentes y abrir un camino para estudios más robustos y específicos en el futuro.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

- El análisis evidencia una tendencia creciente de los cultivos de coca en el Perú, particularmente a partir de 2016, alcanzando un récord histórico en 2022.
- Esta expansión no es uniforme: los patrones regionales reflejan intervenciones diferenciadas en tiempo, intensidad y enfoque, lo que ha condicionado los resultados.

- Las políticas centradas en la erradicación, sin alternativas productivas reales, han sido ineficaces en las zonas más vulnerables, generando resistencia local, informalidad persistente y desplazamiento del problema.
- Los programas de desarrollo alternativo han mostrado algunos logros puntuales, pero han estado limitados por falta de infraestructura, acceso a mercados y continuidad institucional.
- El enfoque de política pública necesita pasar del control al desarrollo, y del castigo a la corresponsabilidad, incorporando a los actores locales en el diseño y evaluación de las estrategias.
- Existe una desconexión entre el discurso internacional de lucha contra las drogas y las realidades territoriales, lo que exige repensar la gobernanza multiescalar del problema.

### **Recomendaciones**

- Diseñar investigaciones con enfoque cuasi-experimental, como diferencias en diferencias por zonas con o sin intervención, aprovechando shocks exógenos como cambios abruptos de política o nuevos programas.
- Complementar el análisis con entrevistas locales a productores, funcionarios y actores comunitarios, que permitan validar las hipótesis desde el terreno.
- Desarrollar modelos de evaluación de impacto con paneles regionales, incorporando variables socioeconómicas, institucionales y geográficas.
- Profundizar en el rol de actores no estatales y redes ilegales en la reproducción de la economía cocalera.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Angrist, J. D., & Kugler, A. D. (2008). Rural windfall or a new resource curse? Coca, income, and civil conflict in Colombia. *Review of Economics and Statistics*, 90(2), 191-215.

Aramburú, C. (2010). Políticas antidrogas y desarrollo alternativo en el Perú: una evaluación. *Revista Argumentos*, 4(1), 45-60.

Babor, T., Caulkins, J., Edwards, G., et al. (2018). *Drug Policy and the Public Good*. Oxford University Press.

Bagley, B. M. (2012). *Drug trafficking and organized crime in the Americas: Major trends in the twenty-first century*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). Crimen organizado y narcotráfico en América Latina: Impacto y respuestas. Washington D.C.: BID.

Basombrío, C. (2019). Corrupción y crimen organizado en América Latina: Un análisis del caso peruano. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bedoya, J. (2010). Coca, cocaína y narcotráfico en el Perú: Una historia de medio siglo. Lima: IEP.

Bedoya, J. (2010). Narcotráfico y economía cocalera en el Perú: Impactos y desafíos. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Brombacher, D., & Westerbarkei, J. (2019). *From alternative development to sustainable development: The role of development-oriented drug policies*. Global Partnership on Drug Policies and Development. <https://www.gdpdp.org/>

Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). Informe Final. Lima: CVR.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). (2022). Informe anual sobre cultivos ilícitos y estrategias de erradicación. Lima: DEVIDA.

Congreso del Perú. (2003). Ley N° 28002: Ley de tráfico ilícito de drogas y control de insumos químicos. Lima: Congreso de la República.

Dávalos, L. (2021). Cocaine, Death Squads, and the War on Terror: U.S. Imperialism and Class Struggle in Colombia. Monthly Review Press.

Dávalos, L. M. (2016). The impact of drug policy on biodiversity conservation. *Biological Conservation*, 206, 79–85. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.12.031>

Degregori, C. I. (2011). Qué difícil es ser Dios: El Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso y el conflicto armado interno en el Perú, 1980-1999. Lima: IEP.

Del Olmo, R. (2014). Drogas y sociedad en América Latina: El impacto social del narcotráfico. Siglo XXI Editores.

Dell, M. (2015). Trafficking networks and the Mexican drug war. *American Economic Review*, 105(6), 1738–1779.

DEVIDA. (2016). *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017–2021*. <https://www.devida.gob.pe>

DEVIDA. (2021). *Informe de gestión institucional*. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

DEVIDA. (2022). *Informe Nacional de Monitoreo de Cultivos de Coca*. Lima, Perú. <https://www.devida.gob.pe/informes>

Dourojeanni, M. J., Barandiarán, A., & Dourojeanni, A. (2010). *Amazonía peruana en 2021: Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significan para el futuro?* Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). [https://spda.org.pe/?wpfb\\_dl=123](https://spda.org.pe/?wpfb_dl=123)

Durand Ochoa, U. (2014). *Coca, cocaine and the Bolivian reality*. Palgrave Macmillan.

Durand, F. (2014). *Cuando el poder extractivo captura el Estado: Luchas indígenas, empresas y gobiernos en América Latina*. Lima: Oxfam.

Durand, F. (2014). *La minería informal y su impacto en el Perú: Diagnóstico y propuestas para la agenda nacional*. Lima: PUCP.

Durand, F. (2021). *Coca y capitalismo*. *Revista de Economía Crítica*, 31, 21-40.

Farthing, L., & Kohl, B. (2010). *Social control: Bolivia's new approach to coca reduction*. Open Society Foundations.

Farthing, L., & Ledebur, K. (2015). *Development First: A More Humane and Promising Approach to Reducing Cultivation of Coca Leaf*. Washington D.C.: WOLA.

Farthing, L., & Ledebur, K. (2015). *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*. University of Texas Press.

Felbab-Brown, V. (2013). *Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organized crime: Concepts and practicalities*. *Modernizing Drug Law Enforcement*, 2, 1-27.

Felbab-Brown, V. (2018). *The Extinction Market: Wildlife Trafficking and How to Counter It*. Hurst Publishers.

Felbab-Brown, V. (2020). *The unintended consequences of drug policies*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/>

GAFILAT. (2022). *Evaluación sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo en el Perú*. Buenos Aires: GAFILAT.

- GAFILAT. (2022). Evaluación sobre lavado de activos y narcotráfico en América del Sur. Buenos Aires: GAFILAT.
- Gagliano, J. (1994). *Coca Prohibition in Peru: The Historical Debates*. Tucson: University of Arizona Press.
- García, M. (2020). La política antidrogas en el Perú: Retos y desafíos en el marco de la cooperación internacional. *Revista de Estudios Internacionales*, 52(1), 35-59.
- Gonzales de Olarte, E. (2019). Estado débil y economía ilegal: el caso del narcotráfico en el Perú. *Revista Peruana de Economía y Derecho*, 6(1), 31-50.
- Gootenberg, P. (2020). *Cocaine: Global histories*. Routledge.
- Gootenberg, P. (2020). Transformations in the drug trade: From narcotics to psychotropics and beyond. *Hispanic American Historical Review*, 100(1), 1–28. <https://doi.org/10.1215/00182168-8001810>
- Gootenberg, P. (2021). *Cocaine: From Andean Fields to the Global Market*. Durham: Duke University Press.
- Gootenberg, P. (2021). Latin America's Drugs Past and Some Possible Futures. *Journal of Latin American Studies*, 53(1), 25-47.
- Grossman, H., & Mejía, D. (2008). The economics of illicit drugs. *Journal of Economic Literature*, 46(3), 712-760.
- Henkel, R. (2018). Coca, erradicación y desarrollo alternativo: Un análisis de la política antidrogas en los Andes. *Latin American Perspectives*.
- Kilmer, B., Caulkins, J., et al. (2013). *Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press.
- Kruijt, D., & del Pino, P. (2005). Insurgency, Terrorism and Organized Crime in a Globalized World: The Case of the Peruvian Shining Path. In *Global Crime*, 6(3-4), 239-251.
- Labate, B. C., & Cavnar, C. (2016). *Prohibition, religious freedom, and human rights: Regulating traditional drug use*. Springer.
- Labrousse, A. (2018). *Narco-cultures: Understanding Drug Trafficking beyond the War on Drugs*. Routledge.

MacCoun, R., & Reuter, P. (2001). *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times, and Places*. Cambridge University Press.

McClintock, C. (1999). *Revolutionary Movements in Latin America: El Salvador's FMLN and Peru's Shining Path*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.

Mejía, D., & Restrepo, P. (2016). The economics of the war on illegal drug production and trafficking. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 126, 255–275.

Mejía, D., & Restrepo, P. (2016). The Economics of the War on Illegal Drug Production and Trafficking. *Journal of Economic Perspectives*, 30(4), 162-185.

MININTER (Ministerio del Interior del Perú). (2021). Informe anual sobre erradicación de cultivos ilícitos de coca y estrategias de interdicción.

MINJUSDH. (2021). Código Penal del Perú y legislación sobre narcotráfico. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Mori, L. (2018). Análisis crítico del desarrollo alternativo en el Perú. *Revista de Ciencias Sociales*, 24(1), 89-108.

Oficina de Responsabilidad del Gobierno de EE. UU. (GAO). (2002). *Drug Control: Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Face Serious Obstacles* (GAO-02-291). United States Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/assets/gao-02-291.pdf>

Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2022). Informe mundial sobre las drogas 2022. Viena: UNODC.

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2021). Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021-2025. Washington D.C.: OEA.

PNP. (2021). Informe sobre lucha contra el narcotráfico y control de insumos químicos en el Perú. Lima: Policía Nacional del Perú.

PNUD. (2021). *Informe sobre desarrollo humano y políticas de drogas en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *Atlas de desarrollo humano en el Perú*. <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/atlas-del-desarrollo-humano.html>

Rios, V. (2013). Why did Mexico become so violent? A self-reinforcing violent equilibrium caused by competition and enforcement. *Trends in Organized Crime*, 16(2), 138–155.

Rojas-Páez, G. (2021). Violencia, narcotráfico y terrorismo en los Andes: Una aproximación histórica al conflicto peruano. *Latin American Research Review*, 56(2), 179-198.

Rojas, C. (2017). Estado y corrupción en el Perú: Un análisis de las redes del narcotráfico. Lima: IEP.

Rojas, M. (2017). El desafío del narcotráfico en el Perú: Estrategias de intervención y desafíos pendientes. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert.

Thoumi, F. (2002). "Illegal drugs in Colombia: From illegal economic boom to social crisis." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582(1), 122-145.

Thoumi, F. E. (2003). *Illegal drugs, economy, and society in the Andes*. Woodrow Wilson Center Press.

Tokatlian, J. (2019). Más allá de la guerra contra las drogas: Nuevas estrategias para América Latina. Siglo XXI Editores.

Unión Europea (EU Drug Report). (2021). Drogas en América Latina y cooperación internacional. Bruselas: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) & Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). (varios años). *Monitoreo de cultivos de coca en el Perú*. <https://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/peru.html>

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2021). Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2021. Naciones Unidas.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2021). World Drug Report 2021. Naciones Unidas.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2022). Informe mundial sobre las drogas 2022. Viena: UNODC.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2023). World Drug Report 2023. Naciones Unidas.

UNODC. (2019). *World Drug Report 2019*. United Nations Office on Drugs and Crime.

UNODC. (2023). *Monitoreo de cultivos de coca en el Perú: 2022*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://www.unodc.org/>

USAID. (2016). *Alianza Cacao Perú: Evaluación Final*. United States Agency for International Development.

USAID. (2021). *Alternative Development Programs in Peru: Lessons Learned*. Washington D.C.: USAID.

Vargas, R. (2018). *La coca y el narcotráfico en los Andes: Una mirada desde la economía política*. Quito: FLACSO.

Zavaleta, D. (2020). *Políticas antidrogas en América Latina: Evaluación y perspectivas*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

## ANEXOS

### Anexo 1. Marco Normativo del Perú sobre la Lucha contra las Drogas y Monitoreo de Cultivos Ilícitos

Año	Norma	Resumen
1978	Decreto Ley N° 22095 – Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas	Establece la represión del tráfico ilícito de drogas, la prevención del uso indebido de estas sustancias, la rehabilitación biopsicosocial de personas con adicción y la reducción de cultivos de coca.
1994	Decreto Supremo N° 082-94-PM – Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas	Orienta los esfuerzos nacionales para enfrentar el problema internacional de las drogas en el período 1994-2000. Establece el monitoreo de cultivos de coca y prioriza un sistema de información sobre su evolución e impactos económicos, sociales y ambientales.
2015	Decreto Legislativo N° 824 – Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (modificado por el Decreto Legislativo N° 1241)	Fortalece las acciones de prevención, investigación y lucha contra el tráfico ilícito de drogas. En particular, establece la reducción de cultivos ilegales de coca y la evaluación de políticas relacionadas por parte de DEVIDA.
2020	Decreto Supremo N° 192-2020-PCM – Política Nacional Contra las Drogas al 2030	Establece la reducción de la producción y comercio ilícito de drogas como uno de los objetivos prioritarios en zonas estratégicas de intervención.
2021	Decreto Supremo N° 086-2021-PCM – Zonas Estratégicas de Intervención (ZEI)	Define las Zonas Estratégicas de Intervención para la implementación de la Política Nacional contra las Drogas, enfocándose en el desarrollo alternativo integral y sostenible y el control de la producción y comercio ilícito de drogas.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio Peruano de Drogas - DEVIDA

### Anexo 2. Precios de la hoja de coca, cocaína y PBC (S/. x kg) a nivel nacional (2000 – 2017)

Año	Hoja de coca	Cocaína	PBC
2000	7.17	-	-
2001	8.33	-	-
2002	8.86	-	-
2003	9.23	-	-
2004	9.08	-	-
2005	8.43	-	-
2006	7.36	-	-

2007	7.32	-	-
2008	10.21	-	-
2009	9.82	1,078	793
2010	9.35	974	845
2011	10.98	1,025	815
2012	10.41	993	737
2013	13.23	1,310	863
2014	13.82	1,178	843
2015	14.84	1,133	745
2016	14.84	1,289	847
2017	12.66	1,697	853
2018	12.67	-	-
2019	12.67	5,280	2,664
2020	7.86	4,705	4,705
2021	6.59	4,177	4,130
2022	5.63	3,966	3,966

Fuente: UNODC (2022)

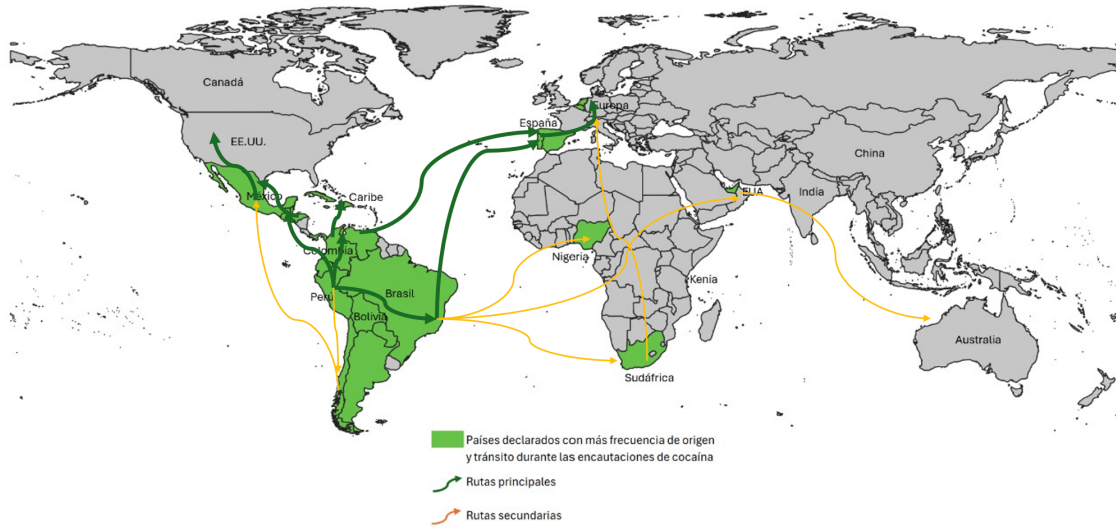
### Anexo 3. Factores políticos vs. efectividad de políticas antidrogas en Perú

Período	Estrategia / Programa	Ha promedio	Diseño institucional	Financiamiento	Articulación intergubernamental	Contexto internacional	Aceptación local	Efectividad
1978–1990	CORAH (erradicación manual)	117,367	Centralizado, represivo	Alto (EE.UU.)	Escasa	Auge narcotráfico andino	Baja (conflictos sociales)	Baja
1991–2000	Estrategia Nacional Antinarcóticos (ENLD)	79,960	Mixto, sin continuidad	Inestable	Débil	Plan Colombia (desplazamiento coca)	Muy baja	Baja
2001–2006	Alianza USAID–DEVIDA	46,033	Coordinado, desarrollo	Estable (cooperación)	Moderada	Transición regional	Alta (modelo San Martín)	Alta
2007–2012	Relanzamiento del CORAH	58,974	Represivo, reactivo	Medio	Fragmentada	Expansión VRAEM	Muy baja	Baja
2013–2018	Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (2012–2016)	46,757	Integral (limitado)	Bajo	Variable	Regionalización del cultivo	Media	Media

2015–2023	Alianza Cacao / Alianza Café	60,033	Productivo, o, focalizado	Medio (privado–público)	Fuerte en algunas regiones	Post pandemia y recuperación económica	Mixta (según región)	Media
-----------	------------------------------	--------	---------------------------	-------------------------	----------------------------	--	----------------------	-------

Fuente: Elaboración propia.

**Anexo 4. Mapa de Flujos Internacionales del Narcotráfico.**



Fuente: DEVIDA (2022)