

# PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

## Escuela de Posgrado



VRAEM: Fuerza de Tareas Conjunta (FUTAC) para mejorar la eficacia de las operaciones de interdicción al Tráfico Ilícito de Drogas (TID) realizadas por la Dirección Antidrogas PNP (2018 – 2020)

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Magíster en Gobierno y Política Pública que presenta:

Víctor Manuel Ascue Tello  
Miguel Ángel Zárate Páucar

Asesor:

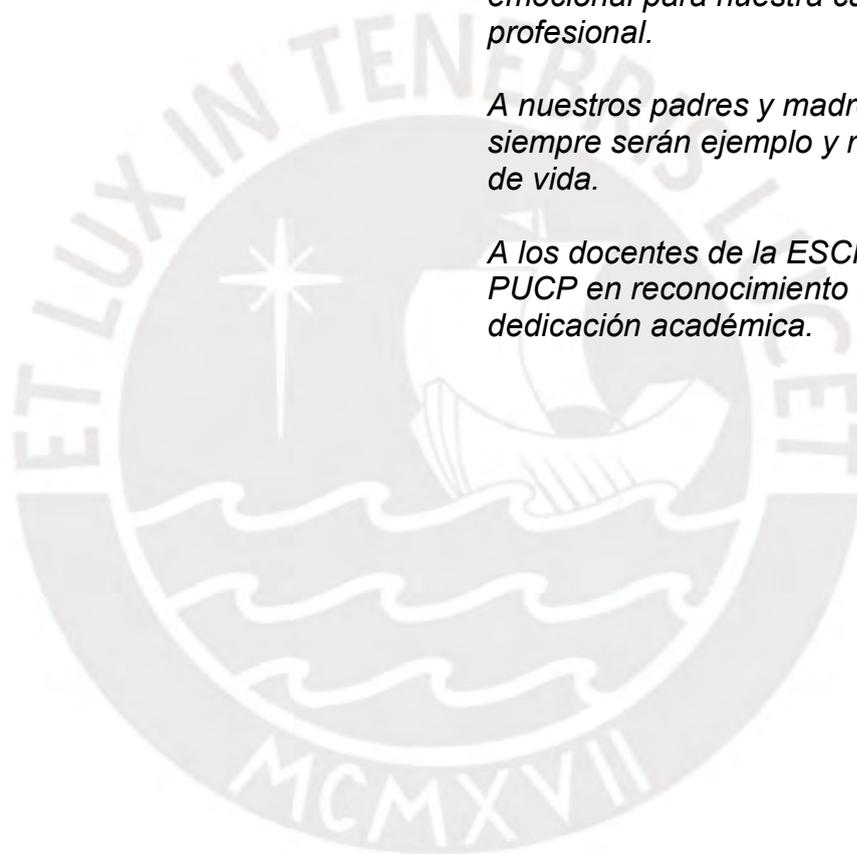
Leonidas Lucas Ramos Morales

Lima, 2022

*Este triunfo colectivo va dedicado especialmente a nuestras esposas, hijas e hijos, gran impulso emocional para nuestra carrera profesional.*

*A nuestros padres y madres que, siempre serán ejemplo y referentes de vida.*

*A los docentes de la ESCPOGRA y PUCP en reconocimiento a su dedicación académica.*



## Resumen

El VRAEM, una de las zonas más pobres, violentas y olvidadas en el Perú, se encuentra dominada por el cultivo de hoja de coca y una alta influencia del narcotráfico. La respuesta del Estado a través de la Policía no ha sido exitosa, la ineficacia en los operativos de interdicción al Tráfico Ilícito de Drogas (TID) se mantiene en el valle cocalero, o incluso su situación empeora, aumentando los cultivos de coca, la producción de cocaína, y el número de laboratorios del narcotráfico. Las causas son varias y este proyecto las explora en el mayor detalle posible, cuyo principal factor es la insuficiente asignación de recursos humanos y logísticos de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO), especialmente, en la División de Maniobra contra el TID Vraem en Ayacucho, sede Palmapampa, con serios problemas de desempeño.

El tema de cómo mejorar los recursos humanos y logísticos del personal policial antidroga en el Vraem para obtener operativos eficaces de interdicción al TID, sigue vigente; y este proyecto propone una solución innovadora, la cual se denomina Fuerza de Tareas Conjunta (FUTAC). Este prototipo, que nace de un concepto de innovación, el cual recoge experiencias nacionales e internacionales, como los casos de Bolivia, Colombia e Italia, se trata de una unidad operativa, liderado por la DIRANDRO, que unifica esfuerzos interinstitucionales que van más allá de las facultades y posibilidades de la institución policial a través del trabajo conjunto, complementario y coordinado en un ambiente multidisciplinario a partir de cuatro componentes: uno terrestre, aéreo, fiscal y de inteligencia.

Este proyecto aporta con una propuesta de articulación interinstitucional en contextos de lucha contra el narcotráfico, como es el caso del Vraem, desde una perspectiva que va más allá de lo normativo – legal, incorporando un enfoque realista sobre los operativos de interdicción al TID en el Vraem, y cómo mejorar su eficacia.

Palabras claves: Vraem, operaciones de interdicción al TID, Dirección Antidrogas, y Fuerza de Tareas Conjunta.

## **Abstract**

The VRAEM, one of the poorest, most violent and forgotten areas in Peru, is dominated by the cultivation of coca leaf and a high influence of drug trafficking. The response of the State through the Police has not been successful, the inefficiency in the operations to interdict Illicit Drug Trafficking (TID) continues in the coca-growing valley, or even worsens the situation, the coca crops, the production of cocaine, and the number of drug trafficking laboratories. The causes are various and this project explores them in as much detail as possible, the main factor of which is the insufficient availability of human and logistical resources of the Anti-Drug Directorate (DIRANDRO), especially in the Maneuver Division against TID Vraem in Ayacucho, headquarters Palmapampa, with serious performance problems

The issue of how to improve the human and logistical resources of the anti-drug police personnel in the Vraem to obtain effective interdiction operations against the TID, is still valid; and this project proposes an innovative solution, which is called the Joint Task Force (FUTAC). This prototype, born from a concept of innovation, which gathers national and international experiences, such as the cases of Bolivia, Colombia and Italy, is an operational unit, led by DIRANDRO, which unifies inter-institutional efforts that go beyond the powers and possibilities of the police institution through joint, complementary and coordinated work in a multidisciplinary environment based on four components: a land, air, prosecutorial and intelligence component.

This project contributes with a proposal for inter-institutional articulation in contexts of the fight against drug trafficking, as is the case of Vraem, from a perspective that goes beyond the normative-legal, incorporating a realistic approach to interdiction operations to the TID in the Vraem, and how to improve its effectiveness.

**Keywords:** Vraem, TID interdiction operations, Anti-Drug Directorate, and Joint Task Force.

## Índice

	Pág.
Carátula.....	i
Resumen.....	iii
Abstract.....	iv
Índice.....	v
Lista de siglas.....	vii
Lista de tablas.....	viii
Lista de figuras.....	ix
Lista de mapa.....	x
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA .....</b>	<b>5</b>
1.1 Redacción formal del problema.....	5
1.2 Marco conceptual del problema .....	6
1.3 Arquitectura del problema .....	9
1.4 Marco normativo e institucional del problema .....	21
<b>CAPÍTULO 2: CAUSAS DEL PROBLEMA PÚBLICO .....</b>	<b>25</b>
2.1 Marco teórico causal .....	25
2.2 Análisis causal .....	30
<b>CAPÍTULO 3: CONCEPTO Y PROTOTIPO FINAL.....</b>	<b>40</b>
3.1 Problema reformulado y desafío de innovación .....	40
3.2 Experiencias internacionales y nacionales.....	43
3.3 Concepto final de la innovación .....	50
3.3.1 <i>Proceso de conceptualización</i> .....	50
3.3.2 <i>Descripción del concepto final</i> .....	53
3.4 Diseño del prototipo final.....	55
3.4.1 <i>Proceso de desarrollo del prototipo final</i> .....	55
3.4.2 <i>Descripción del prototipo final</i> .....	56
<b>CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD.....</b>	<b>63</b>
4.1 Análisis de deseabilidad.....	63
4.2 Análisis de factibilidad .....	64
4.3 Análisis de viabilidad .....	65
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>68</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>78</b>

## Lista de anexos

Anexo 1 Estructura de la entrevista .....	78
Anexo 2 Lista de entrevistados .....	79
Anexo 3 Identificación del tema de interés .....	80
Anexo 4 Programa presupuestal 0031 .....	83
Anexo 5 Tabla de causas del problema público .....	93
Anexo 6 Matriz de arquitectura del problema .....	98
Anexo 7 Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre las causas del problema público.....	99



## Lista de siglas

DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DIVMCTID	División de Maniobras contra el Tráfico Ilícito de Drogas
CORAH	Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Huallaga
DIRANDO PNP	Dirección Antidrogas PNP
DIRAVPOL	Dirección de Aviación Policial
ENACO	Empresa Nacional de la Coca
FFAA	Fuerzas Armadas
PNP	Policía Nacional del Perú
TID	Tráfico Ilícito de Drogas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro



## Lista de tablas

Tabla 1: Elementos del problema público seleccionado.....	4
Tabla 2: Superficie de la hoja de coca en producción en el VRAEM (2018 - 2020) .....	13
Tabla 3: Situación del Tráfico Ilícito de Droga (TID) en el VRAEM .....	19
Tabla 4: Comparativo entre la producción de cocaína y los resultados de las operaciones de interdicción contra el Tráfico Ilícito de Drogas - TID en el VRAEM (2018 - 2020) .....	20
Tabla 5: Comparativo entre la superficie de cultivos de coca y los laboratorios de procesamiento de cocaína destruidos en el VRAEM (2018 - 2020) .....	20
Tabla 6: Comparativo entre la cocaína potencialmente producida y la decomisada en el VRAEM (2018 -2020) .....	21
Tabla 7: Priorización de las causas.....	40
Tabla 8: Identificación y descripción de experiencias de operativos de interdicción contra el TID .....	49
Tabla 9: Agrupación de ideas innovadoras para mejorar los operativos de interdicción antidrogas.....	51
Tabla 10: Priorización del grupo de ideas para mejorar los operativos de interdicción antidrogas.....	52
Tabla 11: Bosquejo del concepto de innovación .....	52
Tabla 12: Descripción del concepto final sobre la Fuerza de Tarea Conjunta - FUTAC.....	54
Tabla 13: Plan Operativo FUTAC.....	59
Tabla 14: Componentes del prototipo del FUTAC.....	60
Tabla 15: Programa Presupuestal 0031 para Reducir el TID año 2022 .....	66

## Lista de figuras

Figura 1: Jurisdicción de la DIVMCTID Los Sinchis - Mazamari .....	16
Figura 2: Jurisdicción de la DIVMCTID Vraem Ayacucho .....	18
Figura 3: Diagrama de Ishikawa del problema público .....	39
Figura 4: Organigrama FUTAC .....	57



## Lista de mapa

Mapa 1: Ubicación de la base FUTAC (Depotad Palmapampa) ..... 58



## ***Introducción***

¿Es posible mejorar la eficacia en los operativos de interdicción al Tráfico Ilícito de Drogas en el Vraem?

Actualmente, no existe una respuesta fácil, sobre todo, para aquellos que enfrentan diariamente sin recursos humanos y logística suficiente a tremendo flagelo, como es el caso de la División de Maniobra contra el TID Vraem Ayacucho, sede Palmapampa. Históricamente, en el Vraem, el Estado ha experimentado con diversas estrategias (prevención, erradicación, interdicción, extradiciones, etc) en diferentes combinaciones, para cumplir de manera elusiva dicho objetivo.

El reto contemporáneo de reducir el narcotráfico en el Vraem, en el cual se reduzca la pobreza, la violencia y la cocaína, que sea posible por la institución policial antidroga con personal especializado y bien abastecidos de recursos para cumplir sus objetivos, sigue vigente a más de 37 años, desde 1985, cuando el cultivo de coca tomó gran importancia en el Vraem.

El problema público, que marca el punto de inicio del presente proyecto, es la ineficacia de las operaciones de interdicción al tráfico ilícito de drogas realizadas por la Dirección Antidrogas PNP en el Vraem durante el período 2018 – 2020. Si bien los operativos policiales se han incrementado considerablemente al año 2020, sigue vigente una brecha significativa entre la droga decomisada por la citada unidad especializada y la droga producida por las organizaciones y clanes familiares arraigadas en esta zona cocalera.

Respecto a la arquitectura del problema, por un lado, tenemos, el que resalta y el más discutido por los especialistas, es que Perú es el segundo productor de hoja de coca y cocaína en el mundo, siendo el Vraem, la zona con la mayor producción de cocaína, violencia, TID y terrorismo, y su vez, una de las zonas más pobres en el país. Desde el año 2018 al 2020, la producción de

cocaína muestra un incremento promedio anual de 7,000 TM, y las predicciones parecen confirmar la tendencia creciente.

El otro lado del problema es la cuestión de quién se encarga de enfrentar este problema, qué decisiones toma, con qué grado de capacidad y autonomía opera. Actualmente, las características de la Dirección Antidroga PNP con su División de Maniobras al TID Vraem Ayacucho, sede Palmapampa, es la responsable de la lucha contra el TID en las regiones Ica, Ayacucho, Apurímac y Cusco, una zona geográficamente accidentada, con un clima desfavorable, personal policial insuficiente, y el mal estado de las vías terrestres no solo retrasan sus labores, sino que los resultados de los operativos de interdicción resultan ineficaces, incluso hasta se perciben como una labor en vano. Así existe una cuestión del manejo de personal y logística de los encargados de realizar los operativos al TID en el Vraem. Esta otra dimensión del problema es el objeto de estudio del presente proyecto.

Las causas, que generan la ineficacia de las operaciones de interdicción al TID en el Vraem, son varias, y este proyecto las explica en el mayor detalle posible. Algunas posibles causas concretas del problema público son la insuficiente asignación de personal calificado, escasos recursos logísticos, inoportuna inteligencia policial, corrupción, accidentada geografía y relaciones clientelistas entre el narcotráfico y la población en el Vraem, la cual se muestra reacia a los operativos policiales antidroga.

Para abordar la raíz del problema, se prioriza, metodológicamente, según el grado de impacto del problema, posibilidades de modificación y ámbito jurídico, la causa de la insuficiente asignación de recursos humanos y logísticos policiales, como el factor más importante, y por tanto, el que se aborda para mejorar la eficacia en los operativos de interdicción al TID.

Así el desafío de innovación, y principal objetivo que tiene el presente proyecto, es el siguiente: ¿Cómo podemos mejorar los recursos humanos y logísticos de la División de Maniobra contra el TID DIRANDRO PNP Vraem Palmapampa para mejorar la eficacia de las operaciones de interdicción contra

el TID? Esta preocupación se considera una prioridad urgente de atender, de modo que pueda apoyar a los que saben, los policías responsables de luchar contra el TID en el Vraem.

Esta idea de innovación recoge experiencias nacionales, como el Grupo Especial de Tarea Antidrogas en Aeropuertos (Perú), y experiencias internacionales, como la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (Bolivia), Dirección Antinarcoáticos de la Policía Nacional (Colombia) o la *Polizia Tributaria Investigativa de la Guardia di Finanza* (Italia). Así la idea relacionada a mejorar los esfuerzos de articulación interinstitucional del personal antidroga es la que se considera como la solución más importante, luego del análisis de deseabilidad, viabilidad, factibilidad, impacto y disrupción. Esta idea prioritaria se considera innovadora en la medida que se trata de un nuevo cambio en la organización, estrategia y mejora del servicio antidroga en el Vraem.

El concepto final de innovación, que sirve de base para el prototipo inicial, se denomina Fuerza de Tareas Conjuntas - FUTAC - Vraem, 100% operativo, la cual articula esfuerzos interinstitucionales, multidisciplinario, y estratégica con la finalidad de fortalecer las operaciones de interdicción al TID en el Vraem. Esta nueva unidad operativa está orientada a mejorar los recursos del personal y logística policial de la División de Maniobra contra el Tráfico Ilícito de Drogas (DIVMCTID), de la DIRANDRO Vraem Ayacucho, sede Palmapampa. La propuesta es innovadora al introducir nuevos cambios en la organización y estrategia institucional a través de la FUTAC, que representa el trabajo en equipo, complementario y coordinado entre la Dirección Antidroga, Dirección de Aviación Policial, y Ministerio Público para mejorar la eficacia en la lucha contra el TID. Su impacto es positivo y directo en la seguridad nacional, e indirectamente, en la estabilidad política y social en el Vraem.

Este proyecto se divide principalmente en dos partes. La primera empieza abordando el área del problema público identificado, donde se define, redacta formalmente, y describe la arquitectura y situación del problema, también se analiza sus causas, y consecuencias en el mayor detalle posible para finalmente definir, a partir del problema público reformulado, el desafío de innovación. En la

segunda parte, frente al desafío identificado, se abarca el área de la solución innovadora, la cual está compuesta por la consideración de nuevas ideas, conceptualizar la idea final, y diseñar el prototipo para contar con uno de alta resolución. Por último, presentar y detallar el análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad de la propuesta para resolver el problema de la ineficacia en los operativos de interdicción al TID en el Vraem.



## Capítulo 1: Definición y descripción del problema

En esta sección, se tiene como finalidad seleccionar un problema público (redactarlo formalmente, establecer un marco, describir su arquitectura, y luego describir el marco normativo e institucional), los cuales servirán como punto de partida para el proyecto final de innovación.

En ese sentido, contextualmente, los resultados de las operaciones de interdicción ejecutadas por la Dirección Antidrogas en el VRAEM se han incrementado considerablemente al año 2020; sin embargo, existe una brecha significativa entre la droga decomisada por la citada unidad especializada, y la droga producida por las organizaciones y clanes familiares, las cuales se dedican a este ilícito negocio bastante lucrativo, y jugosas ganancias que, sin duda, se consideran un problema mayor, así como un reto, el cual es urgente de atender desde diversas soluciones como todo problema multicausal.

### 1.1 Redacción formal del problema

Formalmente, el problema identificado se redacta y presenta a continuación: Ineficacia de las operaciones de interdicción al Tráfico Ilícito de Drogas – TID realizadas por la Dirección Antidrogas – DIRANDRO - PNP en el VRAEM durante el período 2018 – 2020.

Este problema público, a nivel de producto al ser una desviación del servicio público, se caracteriza principalmente por 5 elementos, como lo muestra la Tabla 1:

**Tabla 1: Elementos del problema público seleccionado**

N°	Elemento	Descripción
1	Desviación del desempeño	Ineficacia
2	Producto bajo análisis	Operaciones de interdicción contra el TID
3	Sujeto	Dirección Antidrogas PNP
4	Lugar	Vraem
5	Tiempo	2018 – 2020

Fuente: Elaboración propia

Respecto al impacto del TID: algunas consecuencias son las siguientes:

- a) Limitaciones en la interdicción como acción ejecutiva de la policía (planificación, investigación e intervención);
- b) La atención y la represión a

personas (decomiso) que no inciden significativamente en el ciclo de producción y comercialización de drogas; c) El presupuesto (en su asignación y elaboración) no termina por responder satisfactoriamente a lo que necesita la DIRANDRO para desempeñarse debidamente como institución a nivel nacional; d) La labor de la institución en el VRAEM (siendo un espacio de gran incidencia de cultivo de coca) pone en tela de juicio su trabajo.

## **1.2 Marco conceptual del problema**

En este espacio, se identifica algunos conceptos de suma importancia del problema público, el cual fue anteriormente descrito.

### **1.2.1 Eficacia**

Consiste en alcanzar los objetivos que se ha planteado la organización, tomando como requisito que deben estar en concordancia con la visión organizacional y establecidos en razón de sus necesidades más prioritarias para evaluar lo que sus clientes o usuarios desean en relación a los productos y servicios que brindan (Gilda, 2012, pág. 25).

Es el nivel de equivalencia que debe existir entre los objetivos de la institución y los resultados obtenidos. La eficacia es considerada bien definida si los objetivos son debidamente conceptualizados y la evaluación entre ambos es relevante (Freeman, 1982, pág. 12).

Capacidad de alcanzar el rendimiento organizacional previamente trazado y, por consiguiente, es alcanzar los objetivos. La eficacia evalúa si los objetivos previamente delineados para la ejecución de funciones se vienen cumpliendo en la organización (CEPAL, 2006, págs. 17-22).

### **1.2.2 Ineficacia**

Los negocios ineficaces no llegan alcanzar los objetivos propuestos, por la influencia de diversas causas que se han generado en el interior del mismo negocio o porque no se pronosticó su aparición.

En esa línea, según Ruiz, la ineficacia se da en el sistema porque reprime a personas sin solucionar el problema de fondo. Es decir, se castiga algunos miembros de la organización, por lo general de los escalones más bajos, pero no se impacta directamente en la estructura de la actividad ilícita, especialmente, sus escalones más altos, los cuales dirigen desde arriba la “pirámide delictiva” (Quimbayo Ruiz, 2008).

Concretamente, en materia policial, según Gilda Wildman, la prostitución infantil (un negocio lucrativo, solo por debajo del tráfico de armas y narcotráfico), está muy vinculada al tráfico de drogas, y, principalmente, a la ineficacia policial, pues no solo es incapaz, sino que se permite por la protección brindada por empresarios de bares y prostíbulos, así como la protección de autoridades políticas locales (Gilda, 2012).

En efecto, Francis Metries sugiere que ante la creciente impunidad (para no castigar el delito), a consecuencia de la ineficacia del poder judicial, o por la corrupción de los policías, Ministerios Públicos y Tribunales de justicia (abogados, jueces, etc.), es impostergable una reforma del sistema de justicia, que no se centre en castigar a policías, ministerios públicos o jueces corruptos, “sino que se oriente a cambiar los procedimientos judiciales, metodologías de investigación, sueldos de personal y la calibración de los delitos para evitar la sobrepoblación de las cárceles con delincuentes menores y, a su vez, agilizar la impartición de justicia, pues hay más “sospechosos” que culpables en las cárceles”, (Francis, 2014).

### **1.2.3 Tráfico ilícito de drogas**

El tráfico ilícito de drogas es un conjunto de actividades antijurídicas, las cuales se consideran como una actividad fuera y en contra de la ley, cometidas por personas cuyo propósito principal es obtener ingentes cantidades de dinero, a efecto de la producción y comercialización de drogas prohibidas, las cuales ponen en peligro la salud, seguridad y tranquilidad pública, motivando que el Estado reprima y sancione este tipo de acciones ilícitas y delitos conexos. (Tuesta Castro, 2017, pág. 49).

#### **1.2.4 Interdicción**

Conjunto de acciones ejecutadas por la Policía, previamente planificadas, referidas a inteligencia, intervención e investigación contra el Tráfico Ilícito de Drogas a nivel nacional en aplicación de las leyes que reprimen el TID y delitos conexos, término instituido en el anexo 1 del Reglamento del Decreto Legislativo 1241, que fortalece la lucha contra el TID aprobado mediante DS 006-2016-IN del 25 de junio de 2016.

La diferencia entre interdicción y decomiso se da en que la primera de ellas representa la acción ejecutiva que realiza la autoridad pública, especialmente la policía, como parte del cumplimiento de sus funciones, y como resultado de dicha acción se produce el decomiso de una sustancia peligrosa o nociva contra la salud de las personas, como, por ejemplo: las drogas.

#### **1.2.5 Organización y responsabilidad**

A la entidad que le corresponde atender el problema público citado previamente es la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, específicamente, la División de Maniobras al TID Vraem Ayacucho, sede Palmapampa. Esta institución tiene como misión luchar contra el Tráfico Ilícito de Drogas; este organismo es responsable de planificar, coordinar y ejecutar las actividades y operaciones policiales antidrogas.

Sin embargo, se evidencia que dicha entidad presenta limitaciones y problemas organizacionales. Por ejemplo, según la tesis de maestría de Mansilla (2019), se sostiene que existe una relación significativa entre el Presupuesto y el Planeamiento Estratégico Institucional: a menor presupuesto, menor implementación del Planeamiento Estratégico. Esto sería causado por 1) El Presupuesto asignado a la DIRANDRO-PNP se destina principalmente a cubrir las necesidades básicas del personal de la PNP y no en la adquisición de activos estratégicos para el TID (Mansilla, 2019, p.45). y 2) El Presupuesto elaborado no responde a los cambios y exigencias normativas suscitadas en los últimos años y solicitadas principalmente por CEPLAN (Mansilla, 2019, p.45).

### 1.3 Arquitectura del problema

Una vez conocido el problema público y definido sus conceptos claves, es conveniente conocer cuáles son sus dimensiones, que, al ser un fenómeno sumamente complejo, es inevitable conocer cada una de sus dimensiones y saber cómo se relacionan entre ellas, proceso que (Bason, 2010) ha denominado “arquitectura del problema”.

Como punto de partida, a modo de contexto, según el Informe Mundial sobre las Drogas 2021, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), en el mundo, aproximadamente, 275 millones de personas confesaron haber consumido drogas en el último año; y más de 36 millones de personas sufrieron trastornos por su consumo (UNODC, 2021)

En ese sentido, los problemas (no solo de salud) vinculados con las drogas se han incrementado a nivel mundial; es decir, los niveles de discapacidad y muerte relacionados con el consumo de este tipo de sustancias prohibidas son altos y las consecuencias económicas, políticas, sociales, sanitarias y ambientales son sumamente graves no solo para los países productores sino también para los lugares donde se consume.

En Perú, el Tráfico Ilícito de Drogas (TID) es una gran amenaza contra la seguridad nacional, la estabilidad política, económica y social, así como la salud pública, constituyéndose en un problema sumamente complejo, con múltiples aristas (económica, social, política, ética, cultural y ambiental), tanto en sus causas como en sus consecuencias.

En el país, este fenómeno se ve influenciado por organizaciones internacionales ligadas al narcotráfico, mejor conocidas como “cárteles” (Carteles mexicanos, colombianos o europeos), así como por la alta demanda de personas adictas a la droga, que según el Informe Mundial sobre las Drogas 2021, cada año aumentan los casos de drogadicción debido a la oferta de la cocaína.

Actualmente, el Perú es el segundo productor de hoja de coca y cocaína a nivel mundial, siendo el Vraem, desde el 2009, la zona cocalera que concentra la mayor cantidad de superficie con cultivos de coca a nivel nacional, cuya producción mayoritariamente se destina al TID. Este valle de la droga constituye

una zona estratégica de interés para las organizaciones y clanes familiares dedicadas al tráfico ilícito de drogas, debido a las condiciones ahí existentes que favorecen su accionar. Por ejemplo, es una característica la población rural de baja condición socioeconómica, la cual fácilmente es captada en las diversas actividades del TID (cultivo y producción de hoja de coca; producción, acopio y transporte de drogas cocaínicas), y la presencia de la organización terrorista Sendero Luminoso (OT-SL), que no solo se dedica a promover la lucha de clases sociales y desarrollar su llamada guerra popular (GP), sino que desde hace buen tiempo realiza actividades de TID, como una forma de financiar sus acciones subversivas.

La presencia de la Policía Nacional del Perú ha sido bastante limitada en el transcurso de los años. Actualmente, según Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas (ENLCD) 2017-2021, esta se ve reducida en 22 Comisarías con alrededor de 500 efectivos policiales en el VRAEM (SN, p.59). En el año 2007, el Estado decide intervenir integralmente en el VRAEM y habilita a las Fuerzas Armadas para que se encarguen del orden interno en varios distritos declarados en estado de emergencia (ENLCD, SN, pg.59). Hasta el año 2016, fueron movilizadas y ubicadas 58 Bases Contrterroristas y 6 Bases Fluviales. No obstante, la articulación del TID les permite a los remanentes terroristas mantenerse en actividad y limitar los avances de las FF.AA. en el VRAEM (ENLCD, SN, p.59).

La dinámica del TID es compleja en el VRAEM debido a como este delito se materializa y presenta en los diferentes distritos: producción, procesamiento de drogas, proveedores de insumos, entre otros. Sobre la distribución, de los 69 distritos que conforman el VRAEM se conoce por la Estrategia Nacional de lucha contra las Drogas que (SN, pg.60): (a) 38 de ellos están en el ámbito de influencia; (b) 31 en el ámbito de afectación directa. De este segundo escenario, sólo 19 distritos tienen cultivos de coca y 9 de ellos tienen únicamente más de 1000 hectáreas de coca.

El abordar el problema requiere considerar algunos factores sociodemográficos y socioeconómicos que han sido identificados y que son pertinentes. Estos son proporcionados por los economistas Waldo Mendoza y Janneth Leyva (2017), que se reporta a continuación:

- i) La población del VRAEM es mayoritariamente adolescente y joven (p. 60).
- ii) El porcentaje de la población entre 0 a 24 años es mayor que a nivel nacional (p. 60).
- iii) Existe una transición demográfica en curso porque la tasa de dependencia se ha visto reducida (población económicamente dependiente) y el índice de vejez se ha incrementado (p. 60).
- iv) La tasa de ruralidad demuestra que un alto porcentaje de la población vive en zonas rurales y la tasa es más del doble de la tasa nacional estipulada en el CNPV2007 (p.60).
- v) Los distritos de zonas denominadas de influencia directa son más rurales frente a otros distritos del VRAEM (p.61).
- vi) Una fracción importante de la población pertenece a una comunidad indígena (26.8%), concentrados predominantemente en los distritos en el norte del VRAEM (pg.63).
- vii) Más del 90% del PBI del VRAEM se origina en la economía de la coca (MINAGRI 2012, como se citó en Mendoza y Leiva, 2017, p.65) Su producción anual del VRAEM asciende a 4400TM (p.67).
- viii) El 70% de la PEA se encuentra en la agricultura (p.67).
- ix) Altas tasas de crecimiento de los ingresos familiares corrientes en el VRAEM (pg.71).
- x) El 43% de la población de los distritos del VRAEM se encontraba en situación de pobreza (p.71).
- xi) Existe una correlación entre el ingreso familiar per cápita mensual del 2012 y el porcentaje del área distrital dedicada al cultivo de hoja de coca permite aseverar que existe una relación positiva entre ambos, aunque débil (p.72).

Respecto al tráfico de precursores, los insumos químicos más comunes para la producción de la droga, según CEDRO (2018, p.135), son el kerosene, la acetona, el ácido sulfúrico, los carburos, el amoníaco, entre otros. En base al Anuario Estadístico Policial del 2020 (2020, p.80): (i) el hidróxido de calcio es el primer insumo químico que más ha sido fiscalizado (97.05%) en base a su distribución porcentual frente a otros precursores; (ii) la acetona es el tercer

insumo químico que más ha sido fiscalizado (0.63%) en base a su distribución porcentual frente a otros precursores; (iii) el hidróxido de calcio (17 200 980.00) y la acetona (111 007.92) se encuentran ubicados en los tres primeros lugares dentro de los insumos químicos cocaínicos.

En el año 2020, los cultivos de coca en el Vraem se incrementaron en 7.6% respecto al 2019: con una producción total de hoja de coca de 101,406 TM, lo que representa el 69.3% del total nacional. En ese sentido, la producción potencial de clorhidrato de cocaína en el 2020 se estima que fue de 387 TM, y que en ese mismo año se decomisó 13,657 kg de derivados cocaínicos (PBC 8,905 kg y CC 4,751 kg), cantidad que representa el 3.5% en relación a la producción potencial de cocaína. Esta evidencia muestra, sin duda, que las operaciones de interdicción al TID no están siendo lo suficientemente eficaces ni efectivas.

Cabe señalar que en el VRAEM la mayoría de los campesinos dedicados al cultivo de coca consideran esta actividad como su principal medio de subsistencia; y la mayoría se ha involucrado en las labores de procesamiento y comercialización de pasta básica y clorhidrato de cocaína.

### **1.3.1 Dimensión 1: La producción de hoja de coca en el VRAEM entre los años 2018 – 2020**

Según el reporte de *“Monitoreo de superficie cultivada con arbusto de coca en producción 2020”*, el cual es elaborado por el Observatorio Peruano de Drogas (OPD), de la Dirección de Asuntos Técnicos (DAT), de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), que fue publicado en noviembre del 2020, indica que el VRAEM, al 31 de diciembre de 2020, presenta una extensión de 27,994 hectáreas (ha) de cultivos de coca, el cual muestra un incremento de 7.6% en relación a lo registrado en el 2019. Esto representaría el 45.3% del total nacional (61,777 hectáreas (ha)) (DEVIDA, 2021).

**Tabla 2: Superficie de la hoja de coca en producción en el VRAEM (2018 -2020)**  
**Tabla 2: Superficie de la hoja de coca en producción en el VRAEM (2018 -2020)**

Zona	Área neta hectárea (ha)			% Variación	% Del total
	2018	2019	2020		
VRAEM	24,111	26,028	27,994	7.6%	45.3%

*Nota.* Esta información fue obtenida del Reporte de Monitoreo de cultivos de coca publicado por Devida. 2021, p.3 (link). En el dominio público

El VRAEM es el valle cocalero que presenta mayor cantidad de superficie cultivada de arbusto de coca a nivel nacional con una densidad superior a 200,000 plantas por hectárea (ha), es así que en el año 2020 tuvo una producción potencial de 101,406 TM de hoja seca (69.3% del total nacional), constituyéndose así en una sumamente atractiva para desatar el narcotráfico.

*Respecto a la producción potencial de hoja de coca secada al sol en el VRAEM, esta se obtiene calculando el rendimiento promedio de coca por hectárea (3,627 kg/ha)<sup>1</sup>, teniendo en consideración la densidad de plantas por hectárea en el Vraem (superior a 200,000 plantas/ha), por la superficie de cultivo de coca del citado valle.*

*Cabe señalar que, a la fecha, personal del I Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga, mejor conocido como CORAH<sup>2</sup>, no ha realizado mayores esfuerzos para la erradicar los cultivos de coca en el dicho valle.*

### **1.3.2 Dimensión 2: La producción potencial de cocaína**

A la fecha no existe una medición precisa o exacta de la superficie cocalera, todo cálculo es potencial o aproximado; por ello, no es posible conocer la cantidad real de cocaína producida por las organizaciones dedicadas al Tráfico Ilícito de Droga – OOTID, y mucho menos determinar qué porcentaje de su producción ha sido vulnerada o neutralizada mediante los decomisos de cocaína.

Sin embargo, tomando como referencia la fórmula utilizada por la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú hasta el año 2017, se

<sup>1</sup> Metodológicamente, las cifras de producción se calcularon utilizando los resultados de los estudios de rendimiento de hoja de coca realizados por UNODC-SIMCI en el 2004.

<sup>2</sup> CORAH – Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga

calcula que en el 2020 la producción potencial de clorhidrato de cocaína en el VRAEM habría sido de 387 TM.

- Producción potencial de hoja de coca secada al sol : 101,406 TM
- Cantidad de hoja de coca comprada por ENACO : 1,312 TM
- Cantidad de hoja de coca requerida para 1 kg de CC : 258.621 KG<sup>3</sup>

La producción potencial de cocaína se obtiene restando la cantidad comprada por ENACO de la producción potencial de hoja de coca secada al sol cuyo resultado se divide entre la cantidad de coca requerida para producir un kilo de clorhidrato de cocaína.

$$101,406 - 1,312 / 258.621 = 387 \text{ TM}$$

### **1.3.3 Dimensión 3: Características de la DIRANDRO en el VRAEM y espacios adyacentes**

La DIRANDRO en el ámbito de su especialidad funcional es la responsable de ejecutar los operativos policiales de lucha contra el TID con alcance nacional, de acuerdo al DL 1241, Ley que fortalece la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, para ello *cuenta con la División de Maniobras contra el TID Los Sinchis y Vraem Ayacucho* acantonados en el *valle cocalero de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)*.

#### **1.3.3.1 División de Maniobras contra el TID Los Sinchis**

Esta unidad antidroga se encuentra ubicada en la región Junín, provincia Satipo, distrito Mazamari, abarca los espacios cocaleros enclavados en la región Junín, así como la circunscripción de la región Huancavelica por ser una zona de influencia del Vraem.

Tiene por misión ejecutar los operativos de interdicción contra el TID terrestre y fluvial, así como helitransportadas, los cuales cuentan con el apoyo de la Dirección de Aviación Policial, con la finalidad de ubicar y destruir pistas de

<sup>3</sup> Según la DIRANDRO se necesitan 258.621 kg de hoja de coca para producir un kilogramo de clorhidrato de cocaína.

aterrizaje clandestinas, laboratorios de procesamiento de drogas con insumos químicos y productos fiscalizados; así como detener a personas en delito flagrante de TID y decomisar drogas.

Esta División cuenta con 329 efectivos policiales muy bien entrenados, capacitados y especializados en operaciones tácticas en selva, con más de 30 años de experiencia en esta actividad policial; además, cuenta con armamento, munición, equipos de radio de comunicación y equipamiento táctico, así como vehículos motorizados adecuados para este tipo de operaciones.

La División posee un Departamento de Inteligencia, donde analizan y procesan información proveniente de fuente humana del lugar; sin embargo, principalmente, reciben información proporcionada por la División de Inteligencia de la DIRANDRO (DIVINESP) con sede en Lima. Este detalle sumamente importante revela, primero, el centralismo y la lenta burocracia en el manejo y procesamiento de las informaciones; y, segundo, esta División no dispone de presupuesto asignado para el contactar informantes claves.

La circunscripción territorial donde se ubican las zonas cocaleras y los laboratorios de procesamiento de cocaína, en su mayoría, están cerca de centros poblados lo que hace sumamente difícil la ejecución de operativos policiales por vía terrestre, debido a la reacción violenta de la población (bloqueo de vías y enfrentamientos con los agentes policiales), como rechazo a la intervención; por ello, las operaciones de interdicción terrestre representan el 5% del total de producción de esta unidad de maniobra.

Dada la coyuntura social, la geografía agreste en esta demarcación territorial y el bajo porcentaje de resultados en las operaciones de interdicción al TID por vía terrestre, hace imprescindible el empleo de helicópteros en las referidas operaciones policiales; por ello, la *a Dirección de Aviación Policial - DIRAVPOL* se convierte en un aliado sumamente importante en la lucha contra el TID. Así, en el año 2020, las operaciones helitransportadas representaron el 90% del total de producción total, que merece resaltar el dato que la DIRAVPOL apoyó a esta División con helicópteros de manera permanente.

**Figura 1: Jurisdicción de la DIVMCTID Los Sinchis - Mazamari**



*Nota.* Esta información fue obtenida por la Inteligencia de la División de Maniobra contra el TID Mazamari. 2021.

### **1.3.3.2 División de Maniobras contra el TID VRAEM Ayacucho**

Esta División cuenta con el Departamento de Operaciones Tácticas Antidrogas - DEPOTAD Palmapampa, Huamanga y Huanta, así como los Departamentos Anti Drogas – DAD Tambo y Chungui, el cual tiene como misión realizar operaciones de interdicción terrestre contra el TID, en forma permanente e inopinada, en la circunscripción del Vraem, donde también hay representantes del Ministerio Público (fiscal antidrogas) asignado a esta división policial, con la finalidad de neutralizar el accionar de las organizaciones y clanes familiares dedicados al TID y delitos conexos, incautando y decomisando insumos químicos y erradicando cultivos de amapola y marihuana, de laboratorios rústicos de procesamiento de drogas cocaínicas (PBC y CC), de pistas de aterrizaje clandestinas (PAC), decomiso de alcaloide cocaína, así como identificar, ubicar y detener a personas en delito flagrante de TID, de esta manera contribuir a los logros estratégicos establecidos por el Estado en la lucha contra el TID.

La *DIVMCTID Vraem Ayacucho*, ubicada en la base policial antidrogas de Palmapampa, es responsable de la lucha contra el TID en las regiones Ica, Ayacucho, Apurímac y Cusco, debido a que en las precitadas localidades no solo

se produce coca y procesan drogas cocaínicas sino que constituyen rutas de entrada de insumos químicos y productos fiscalizados hacia los laboratorios rústicos de procesamiento de cocaína ubicados en el Vraem, y salida de dichas sustancias ilícitas (PBC y CC), hacia los puntos de acopio en la zona costera para su posterior embarque al extranjero vía marítima. Cuenta con 383 efectivos policiales debidamente entrenados, capacitados y especializados en operaciones antidrogas; asimismo, está provisto logísticamente de armamento, munición, equipos de radio de comunicación, equipamiento táctico, así como vehículos adecuados para este tipo de operaciones.

El *DEPOTAD Palmapampa* tiene la responsabilidad exclusiva de ejecutar operaciones de interdicción al TID en las zonas cocaleras ubicadas a ambos lados del río Apurímac (regiones Ayacucho y Cusco). Cuenta con 198 efectivos policiales (50% del requerido) y 14 vehículos para las referidas operaciones antidrogas.

Geográficamente, las características de la zona y el mal estado de las vías de penetración no solo retrasan el desplazamiento de los vehículos durante las operaciones de interdicción terrestre, sino que se pierde el factor sorpresa en las intervenciones, ocasionando que el resultado del operativo sea negativo; sumado a ello la reacción violenta de la población mediante el bloqueo de carreteras y atentados contra la integridad física del personal policial, nos permite inferir que las operaciones helitransportadas son ideales para realizar este tipo de operaciones. Cabe señalar que la DIRAVPOL apoya al DEPOTAD Palmapampa con el recurso aéreo (helicópteros); sin embargo, estas aeronaves no están disponibles a tiempo completo para la lucha contra el TID, pese haber helicópteros de propiedad de la Embajada Estadounidense asignados a la lucha antidrogas.

**Figura 2: Jurisdicción de la DIVMCTID Vraem Ayacucho**



*Nota.* Esta información fue obtenida por la *División* de Maniobra contra el TID Vraem Ayacucho. 2021

### **1.3.4 Dimensión 4: Medición del nivel de eficacia de las operaciones de interdicción contra el TID en el VRAEM y zonas de influencia**

#### **1.3.4.1 Situación del TID en el VRAEM**

En el período 2018 – 2020, la superficie de cultivos de coca en el VRAEM muestra una tendencia creciente. Así, porcentualmente, esta aumentó en relación al año anterior el 2018 (+11.3%), el 2019 (+7.9%) y el 2020 (+7.6%), cuyo rendimiento promedio de hoja de coca secada al sol es de 3,627 kg/ha, teniendo en consideración que la densidad de plantas en el caso VRAEM es de 200,000 plantas/ha (DEVIDA, 2021).

En el período observado, la producción potencial de hoja de coca secada al sol muestra un incremento promedio anual de 7,000 TM, cuyo resultado se obtiene calculando el rendimiento promedio de coca por hectárea (3,627 kg/ha), por la superficie de cultivo de coca del citado valle.

El incremento periódico y significativo de la producción potencial de cocaína en el Vraem demuestra una relación directa que existe entre la superficie de cultivos de coca y la producción de cocaína: más cultivo de coca, más narcotráfico. Esta se obtiene restando la cantidad de coca comprada por ENACO

(1,312 tm), de la producción potencial de hoja de coca secada al sol (94,403 tm), cuyo resultado se divide entre la cantidad de coca requerida para producir un kilo de clorhidrato de cocaína (258.621 kg).

*Respecto a los resultados obtenidos de las operaciones de interdicción al TID en el Vraem se observa que las cantidades de pasta básica y clorhidrato de cocaína decomisadas el 2020 muestran un incremento de 95% y 71% respectivamente en relación al año anterior, en tanto la destrucción de laboratorios de procesamiento de drogas cocaínicas registra un decremento periódico anual y desde el año 2018 a la fecha no se ha ubicado pistas de aterrizaje clandestinas.*

**Tabla 3: Situación del Tráfico Ilícito de Droga (TID) en el VRAEM**

<b>CULTIVOS DE COCA Y PRODUCCIÓN DE COCAÍNA *</b>		<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Superficie de cultivos de coca (ha)		24,111	26,028	27,994
Porcentaje de variación		11.3 %	7.9 %	7.6%
Rendimiento promedio de hoja de coca secada al sol		3,627 kg/ha		
Densidad de plantas		200,000 plantas/ha		
Producción potencial de hoja de coca secada al sol (TM)		87,450	94,403	101,406
Producción potencial de cocaína (TM)		333	359	387
<b>RESULTADO DE LAS OPERACIONES DE INTERDICCIÓN AL TID **</b>				
Decomisos de cocaína (kg)	Pasta básica de cocaína	5,843	4,567	8,905
	Clorhidrato de cocaína	3,031	2,772	4,751
Destrucción de laboratorios de procesamiento de cocaína		186	154	106
Inhabilitación de pistas de aterrizaje clandestinas		--	--	--

*Nota.* Esta información fue obtenida del Reporte de Monitoreo de cultivos de coca publicado por Devida 2021, pp.3-5. En el dominio público. Asimismo, de la base de datos de la Dirandro 2021.

### **Tabla comparativa entre la producción de cocaína y las operaciones de interdicción al TID**

El 2020, los decomisos de alcaloide cocaína se incrementaron significativamente (86%) en relación con el año anterior; sin embargo, resulta contradictorio que el Vraem siendo la zona cocalera más extensa y con mayor producción de drogas cocaínicas a nivel nacional, la cantidad de laboratorios para el procesamiento y elaboración de este tipo de sustancias prohibidas sea

menor cada año, situación que denota una falencia o vulnerabilidad en este aspecto en relación a la lucha contra el TID.

**Tabla 4: Comparativo entre la producción de cocaína y los resultados de las operaciones de interdicción contra el Tráfico Ilícito de Drogas - TID en el VRAEM (2018 - 2020)**

Item / año	2018	2019	2020
Producción potencial de cocaína (tm)	333	359	387
Decomisos de cocaína (kg) *	8,874	7,339	13,656
Destrucción de laboratorios de procesamiento de cocaína *	186	154	106

*Nota.* Esta información fue obtenida de la base de datos de la Dirandro 2021

### **Tabla comparativa entre la superficie de cultivos de coca y laboratorios de procesamiento de cocaína destruidos**

La cantidad de laboratorios para la elaboración de drogas cocaínicas destruidos en el VRAEM, pese a mostrar una tendencia decreciente, demuestra la relación directa que existe entre estos centros de procesamiento con el número de hectárea de coca que presenta dicho valle; es decir, a mayor cantidad de espacio cocalero, mayor cantidad de laboratorios de procesamiento de cocaína.

**Tabla 5: Comparativo entre la superficie de cultivos de coca y los laboratorios de procesamiento de cocaína destruidos en el VRAEM (2018 - 2020)**

Item / año	2018	2019	2020
Superficie de cultivos de coca (ha) *	24,111	26,028	27,994
Destrucción de laboratorios de procesamiento de cocaína **	186	154	106

*Nota.* Esta información fue obtenida del Reporte de Monitoreo de cultivos de coca publicado por Devida. 2021, p.3 (<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2307542/Anexo%20N%C2%B0%20125-2021-DV-PE.pdf>). En el dominio público. Asimismo, de la base de datos de la Dirandro 2021

### **Tabla comparativa entre la cocaína potencialmente producida y la decomisada**

En esta tabla se observa que las cantidades de cocaína (PBC y CC) decomisadas anualmente en el Vraem, pese haberse incrementado significativamente el 2020, son nimias en relación a la producción potencial, es

así que en el 2020 se decomisó 13,656 kg de derivados cocaínicos, lo que representa 3.52% del total producido (387 tm).

De lo anteriormente expuesto se colige que los operativos de interdicción al TID que realiza la Dirección Antidrogas PNP en el Vraem no son eficaces por cuanto los decomisos de drogas y destrucción de laboratorios, donde se procesa la cocaína, principalmente, contrastan con el incremento de la superficie cocalera en el citado valle, la cual guarda relación directa con la producción de cocaína: “a mayor cantidad de hoja de coca producida, mayor producción de drogas cocaínicas”

**Tabla 6: Comparativo entre la cocaína potencialmente producida y la decomisada en el VRAEM (2018 -2020)**

Item / año	2018	2019	2020
Producción potencial de cocaína (tm)	333	359	387
Decomisos de cocaína (kg) *	8,874	7,339	13,656
% de cocaína decomisada en relación a la producida	<b>2.66 %</b>	<b>2.04 %</b>	<b>3.52 %</b>

*Nota.* Esta información fue obtenida de la base de datos de la Dirandro 2021

## 1.4 Marco normativo e institucional del problema

### 1.4.1 Marco normativo

#### 1.4.1.1 Internacional

- **La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el Protocolo de 1972)**, convergió la normativa sobre fiscalización de drogas anterior, y es la base, “la piedra”, sobre la cual se construye la actual legislación. Esta propone un sistema universal para mitigar y limitar el cultivo, producción, distribución, y venta de drogas, especialmente, las derivadas de plantas como es el caso del opio, la coca, y el cannabis.
- **El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971** fue una iniciativa para ampliar la cobertura de control internacional en más de 100 sustancias sintéticas. El control impuesto sobre estas sustancias

es menos estricto, más flexible, que el impuesto por la Convención de 1961.

- **La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988** tuvo como misión luchar contra el aumento, en demanda y oferta, de sustancias ilícitas, en un mercado ilegal que empieza a crecer. Esta convención fomenta a los países a imponer sanciones penales para frenar el tráfico de drogas, siendo flexible según la normativa y realidad de cada país.

#### 1.4.1.2 Nacional

- **Constitución Política del Perú (1993)**  
En el Artículo 8 de la Constitución Política del Perú (1993), el Estado reprime, combate y sanciona las TID, así como regular el uso de tóxicos sociales.
- **Decreto Ley 22095 (21FEB1978), Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas**  
En el Capítulo 1, del Artículo 1 de la presente Ley, el Gobierno Revolucionario aprueba la Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, el cual tiene como fin la prevención de su uso indebido, y la reducción de cultivos de la planta de coca.
- **Decreto Legislativo 635 (06MAY1991), Código Penal**  
Que en facultad del Artículo 2, de la sección 2 referente a las TID, aquella persona que promueva el consumo ilícito de drogas tóxicas será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.
- **Decreto Legislativo 1241 (25SET2015), Ley que Fortalece la Lucha contra el TID. (REVISAR -> creación del SISCOD)**  
Que en base a la Artículo 1, el presente DL tiene como finalidad fortalecer la Lucha contra el TID mediante la prevención, investigación y combate, reduciendo los cultivos ilegales de hoja de coca.
- **Decreto Supremo 043-82-AG (22 ABRIL 1982),**  
Que en el presente DS, se crea del Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga – CORAH.

- **Decreto Supremo 192-2020-PCM (10 DIC 2020),**  
Que en el presente DS, se aprueba la Política Nacional contra las Drogas al 2030.
- **Decreto Legislativo 1267, Ley de la PNP y su Reglamento**  
Que establece la estructura, organización, responsabilidades, y funciones de la Policía Nacional del Perú, así como sus regímenes especiales que son normados.
- **Manual de Procedimientos y Operaciones Policiales (2013)**  
Que, tiene como finalidad: (1) Garantizar la aplicación de la ley, (2) Normar los procesos de los operativos policiales, los cuales deben adoptar todos los efectivos PNP, y (3). Homogeneizar los criterios procedimentales a fin de orientar una investigación adecuada.
- **Directivo N°17-14 del 2016-DIRGEN PNP/DIREJANDRO-B.**  
Que norma para la recolección y difusión de la información estadística en materia de los operativos en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas a nivel nacional.
- **Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General:** El Artículo 87, Colaboración entre entidades, promulga que las relaciones entre las entidades públicas se rijan por la colaboración sin que se comprometa la competencia propia, prestando asistencia a otras actividades de otras entidades.
- **Plan Operativo Institucional (POI) de la Policía Nacional del Perú AF- 2021,** formulado bajo la metodología establecida en la Directiva N° 06-2020-IN-CGPP-DPP “Normas para la elaboración del Plan Operativo Institucional del Pliego 007: Ministerio del Interior.  
El presente documento es una herramienta de gestión que ha sido formulado tomando en cuenta la articulación y mejor comprensión de las actividades operativas de las unidades policiales, de acuerdo con los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2021.  
En el presente Plan Operativo Institucional se destaca y apuesta por la política de gestión por resultados.

- **Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 061-2001-MP-FN** que formalizó la creación de las Fiscalías Provinciales Especializadas en Delitos de Tráfico Ilícito de Drogas.
- **Código Penal, sección II del capítulo III del título XII de la parte especial del Código Penal (artículos 296 al 303)**, se regula las diversas modalidades del tráfico ilícito de drogas.

#### 1.4.2 Marco institucional

En esta sección, se describe la creación de instituciones o comisiones que abordan el problema de la TID:

- **Decreto Ley 22370 (06DIC1978), Ley Orgánica de la Empresa Nacional de la Coca – ENACO**  
Que en virtud al Artículo 5 y 6 de la presente Ley, el Gobierno Revolucionario ha decreta la creación de la Empresa Nacional de la Coca - ENACO, el cual tiene como fin el monopolio de la comercialización y producción de la hoja de coca.
- **Decreto Legislativo 824 (24MAY1996), Ley que crea la Comisión CONTRADROGAS**  
Que en el Artículo 1, se promulga de interés nacional la lucha contra el consumo de drogas en todo el territorio, creándose la Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas, "CONTRADROGAS".
- **Ley 28003 (18JUN2003), que modifica el DL 825, Ley que crea DEVIDA**  
Que en el Artículo 3, se crea el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA.

## **Capítulo 2: Causas del problema público**

En esta sección, una vez identificado el problema público, ineficacia en las operaciones de interdicción contra el TID, y su arquitectura, resulta necesario desarrollar un marco teórico de sus posibles causas de este problema público.

### **2.1 Marco teórico causal**

#### **2.1.1 Delito complejo multicausal**

Dreyfus sostiene que el empleo de los militares en apoyo a la policía contra el tráfico ilícito de drogas no debe ser descartado (Dreyfus, 2004). Sugiere que los militares deben adecuar sus procedimientos de intervención con los objetivos en la lucha contra el TID, ya que se trata de un problema multifacético con profundas características sociales y económicas que promueven su producción, consumo e incentivos para la industria del TID, sobre todo cuando se tiene estados con debilidades estructurales. Se tiene que entender que los mecanismos de represión, es solo una de las formas por frenar y reducir el incremento de este comercio ilegal, por consiguiente, el Estado debe acompañar a estas actividades con políticas de largo plazo que contribuyan al desarrollo económico y construcción de capital social. Finalmente, la participación militar en labores de represión al TID seguirá en aumento, pese a ello, mientras no se ataquen las causas sociales y económicas que promueven la producción y consumo de drogas ilegales, existirá siempre incentivos para su comercio ilegal.

Por otro lado, se destaca que la reflexión va más allá de la crítica a la militarización para contribuir en la lucha contra el TID (Cisneros, 2010). Este es un fenómeno social complejo, multifacético y de carácter internacional, el cual, pese a que es enfrentado con instrumentos jurídicos y variedad de estrategias de acción, se presenta una expansión: mayores mercados de comercio ilegal, abundancia en la producción, mayor variedad de narcóticos, aumento de consumidores y crecimiento de niveles de violencia. La decisión del Estado mexicano fue la participación del ejército en tareas de lucha contra el narcotráfico. Pese a estas buenas intenciones, sino de malas estrategias, han causado daños colaterales, mostrando nuevamente el fracaso de las políticas

públicas en materia de seguridad, sin que se pueda entender con claridad las verdaderas causas del fracaso. Finalmente, es inaceptable luchar contra el narcotráfico sin la educación y el trabajo alternativo, las cuales deben ser apuestas de todo Gobierno contra este flagelo.

En tanto, Oyarvide concluyó, para enfrentar el TID es necesario contener y reducir la violencia, minimizando daños colaterales hacia la sociedad y las personas que giran en torno a las actividades de represión que realizan las fuerzas del orden (Oyarvide, 2011). Para ello se debe buscar una estrategia hacia la prevención (educación, trabajo alternativo, mejor formación policial). Aclara el autor que no existen alternativas que logren solucionar el problema por completo, pero las estrategias descritas son una mejor alternativa para enfrentar el problema, antes de seguir destinando recursos a formas tradicionales que tienen los gobiernos de enfrentar el TID (represión).

La Política Nacional Contra las Drogas al 2030 pretende gran propósito y visión mejorar la situación socio económica e institucional de las zonas estratégicas de intervención, involucrando a los tres niveles de gobierno y una mejor coordinación para reducir brechas (DEVIDA, 2022).

### **2.1.2 Políticas prohibicionistas y represivas**

Sain, M. F. se refiere que la legislación antidrogas en el mundo solo ha producido criminalidad y poco o nada ha disminuido el consumo (Sain, 2009). Para el autor, prohibicionismo significa acentuar un monopolio dentro de un mercado ilegal, consecuentemente un incremento vertiginoso de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilegales mundial, así como la creación de más redes criminales. El entonces ministro del interior de Argentina (2007), sostuvo que las políticas para enfrentar el narcotráfico tienen un carácter punitivo, y que estas tanto en el ámbito internacional y en la Argentina, significaron un absoluto fracaso; asimismo, sostiene que la mayoría de los procedimientos policiales en la lucha contra las drogas son iniciados en flagrancia y no como resultado de una labor de inteligencia que enfrente este problema. Las autoridades policiales solo detienen a consumidores y cuando los decomisos de drogas son muy grandes generalmente no se producen detenciones, presumiéndose la existencia de nichos de corrupción.

Por su parte, Oyarvide, C. concluye que después de cuatro años de una política aplicada por el Gobierno de Felipe Calderón en México “Guerra frontal contra el narcotráfico”, sus efectos han sido aumento del consumo, violencia y penetración del crimen en las instituciones estatales, así como violaciones a los Derechos Humanos y el nacimiento de un nuevo paramilitarismo (Oyarvide, 2011); asimismo, sostiene que la estrategia represiva además de acarrear gasto público oneroso, fracasó en la lucha contra el narcotráfico argumentando que esta solo se concentró en actividades policiales y militares.

Hay que precisar que las entidades públicas tienen procesos burocráticos engorrosos y lentos. En efecto, la intervención de las unidades policiales para enfrentar el tráfico ilícito de drogas debe apostar por procesos rápidos y confiables, como priorizar acciones de prevención (inteligencia), lo cual es un factor influyente en la lucha contra el TID.

### **2.1.3 La creciente demanda**

Obando, E., durante el debate en Lima sobre el impacto del Plan Colombia, sostuvo que la guerra contra las drogas ilícitas no se puede ganar mientras exista una gran demanda (Obando, 2001). En los Estados Unidos se ha implementado una política para la reducción de la demanda; sin embargo, esta no puede ser reducida más del consumo, porque tendrían que cambiar parte de su sistema económico y social, algo que en realidad no va a ocurrir, por ello, los estadounidenses tienen la idea de acabar con la droga eliminando la producción; política que según el autor no tiene futuro. Desde esta perspectiva estadounidense, los países en vía de desarrollo tienen que diseñar o moldear sus políticas o estrategias antidrogas. Finalmente, advierte, no es correcto mencionar “que este es un problema de gringos, que se envenenen solos”; ya que el narcotráfico genera mafias que se enquistan en los territorios e incluso en los propios estados.

Por otro lado, Cabieses, en su artículo sobre “Coca, coccaleros y drogas”, refiere que el Gobernador Regional de La Libertad (Perú), tras sostener una reunión con dirigentes campesinos y autoridades del distrito Ongón, manifestó que no se puede continuar con políticas antidrogas de la Casa Blanca porque EE. UU. es el mayor consumidor de drogas del mundo (demanda), hay que

aceptar que el problema es el consumo no la producción (Cabieses, 2005). Por otro lado, menciona las exhortaciones hechas por el Tribunal Constitucional en el fallo sobre competencias de los Gobiernos Regionales para legislar en temas que le concierne al Gobierno Central; los magistrados indicaron que el tráfico de drogas es un problema de demanda, toda vez que esta finaliza con el consumo de cocaína, demanda que en su mayoría proviene de Estados Unidos, Europa y otros países desarrollados. Finalmente, el autor en términos económicos sostiene, que la demanda de drogas ilegales es la que determina principalmente la oferta de las mismas.

#### **2.1.4 Corrupción**

Obando, E. se refiere que la mafia del narcotráfico estuvo en el gobierno peruano en los años 1990. Según las declaraciones recogidas por el hermano de Pablo Escobar, este afirmó que la campaña del expresidente Fujimori fue financiado con dinero del narcotráfico; asimismo, asevera que la mafia de la droga estuvo también en poder de Vladimiro Montesinos durante esos diez años de gobierno (Obando, 2001). Finalmente sostiene que, tanto las FFAA, el Poder Judicial y políticos comprados por dinero de las drogas constituyeron un componente serio de corrupción, lo cual constituye un serio problema a la seguridad nacional.

La académica Dueñas argumenta que el narcotráfico ha modificado el orden político, social y económico en América Latina. A raíz de la lucha antidroga han surgido ciertas prácticas ilegales que afectan la seguridad de los estados, ya que este comercio ilegal se viene adaptando a la forma de las organizaciones y políticas de las entidades gubernamentales, es así como generan corrupción de autoridades y diferentes sectores del gobierno (Dueñas, 2006). El dinero del narcotráfico termina circulando por los mundos financieros locales, ya que la corrupción se torna invisible.

Rospigliosi, F, una voz autorizada en la materia, sostiene que el narcotráfico tiene un enorme poder corruptor, esta socava a las instituciones y autoridades; asimismo, infiere que el objetivo de este poder corruptor es el Poder Judicial, la policía, fiscales, periodistas, políticos y militares. Finalmente, menciona las graves consecuencias de corrupción que trajo consigo el

involucramiento de los militares en la lucha contra el narcotráfico en la década de 1980 y mediados del 1990 (Rospigliosi, 2005).

### **2.1.5 Erradicación de cultivos de hoja de coca**

Cabieses, una voz relevante en la materia, señala que es imposible un desarrollo integral, teniendo una estrategia de erradicación de coca. La tarea de reducir los cultivos de coca debe ser un efecto del desarrollo y no una causa para autorizar la política antidrogas de “mano dura” (Cabieses, 2005).

Felbab-Brown, una experta norteamericana, sostiene que, en Colombia, país cafetero y cocalero, una mala estrategia contra las drogas puede desencadenar un desastre, sobre todo, una amenaza para el acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y para la paz social.

De igual manera, la estrategia de “primero la erradicación, los medios de subsistencia alternativos”, nunca ha funcionado, ni funcionará en Colombia, ni en cualquier otro país cocalero (Brown, 2017). Esto se debe a que los medios de subsistencia alternativos pueden resultar una solución de fondo. En cambio, insistir en la erradicación agresiva, la evidencia es contundente para afirmar categóricamente que los resultados y las expectativas son negativas.

### **2.1.6 Desarrollo de cultivos alternativos**

En el Perú, los magistrados del Tribunal Constitucional abordan aspectos críticos respecto a los cultivos alternativos y señalan que, DEVIDA también es ineficaz en la lucha antidroga. Las medidas complementarias como desarrollo alternativo tampoco han tenido los resultados constitucionalmente aceptables de incorporar a los cocaleros a las políticas agrarias, como una opción alternativa. La apuesta por el desarrollo alternativo no ha cumplido con el objetivo de mitigar los efectos de la erradicación de la hoja de coca. Hay que resaltar que los avances de este desarrollo alternativo no son percibidos por la población perjudica, los cocaleros de los eslabones más bajos (Cabieses, 2005).

En esa línea, Gamboa sostiene que la presión que ejerce el gobierno de EEUU hacia Bolivia en materia de narcotráfico es vista como una política

“convenida” o “utilitarista”, pues en el fondo apoyan a movimientos políticos afines a sus intereses, desestabilizando al país, donde la lucha contra el narcotráfico detrás también es un conflicto geopolítico (Gamboa Rocabado, 2008).

Finalmente, Felbab-Brown revela que en Tailandia es conocido y reconocido el modelo sobre cómo mitigar los cultivos cocaínicos mediante programas de subsistencia alternativos. Asimismo, señala el autor que, “las políticas de erradicación del cultivo de drogas se suspendieron durante las operaciones de contrainsurgencia y durante algunos años del posconflicto, mientras se iniciaban los programas de medios de subsistencia alternativos en las zonas de cultivo de amapola”, (Brown, 2017).

En efecto, al 2002, Tailandia fue declarada como, un territorio libre de drogas, convirtiéndose así, en uno de los pocos países que ha eliminado los cultivos ilícitos, utilizando el enfoque de: “medios de subsistencia”, principalmente los alternativos.

## **2.2 Análisis causal**

De las entrevistas realizadas al personal PNP antidrogas, que labora en el Vraem, y a partir de información documental, se ha identificado las posibles causas, así como sus efectos, que generan la ineficacia de las operaciones de interdicción al TID en el Vraem.

### **2.2.1 Causa 1: Insuficiente asignación y administración de personal**

Para cumplir la función policial, es necesario contar con recursos logísticos y humanos, con la finalidad de ofrecer un servicio de calidad a nivel nacional, asegurando el respeto de los derechos de la población, y garantizando la seguridad pública (Decreto Supremo 003-2019-IN).

En la Policía Nacional, el personal se encuentra conformado por hombres y mujeres, que desempeñan actividades operativas y administrativas, cumpliendo funciones en grandes unidades y subunidades de una repartición policial, percibiéndose en casi todas las unidades del país que se requiere de más personal que califiquen como aptos para la ejecución de actividades

operativas, y las unidades policiales que se ubican en las Divisiones de Maniobra contra el tráfico ilícito de drogas de Mazamari y Vraem Palmapampa no son la excepción, registran un déficit de personal.

En ese sentido, las unidades de maniobra antidrogas de Mazamari y Vraem Palmapampa además de no contar con suficiente personal asignado para las actividades propias de su especialidad funcional, gran parte de ellos son comisionados a cubrir servicios de seguridad en las bases contraterroristas del Frente Policial Vraem, en el Departamento Antidrogas de Atalaya y en dos destacamentos del Proyecto Especial CORAH (Alto Anapati y Carpatambo).

El DEPOTAD Palmapampa no ejecuta operaciones antidrogas en forma continua y permanente porque el personal policial es insuficiente para una jurisdicción tan grande como es el Vraem. Asimismo, no tienen coordinación ni apoyo de las FFAA ni del CE-Vraem debido a que su presencia en la zona tiene otros objetivos, como es la lucha contra las acciones terroristas.

## **2.2.2 Causa 2: Insuficiente asignación de recursos logísticos**

En el desarrollo y ejecución del servicio y de la función policial, se requiere por ejemplo: que el personal cuente con un medio de transporte (aeronaves, camionetas y lanchas con motor fuera de borda), el mismo que debe encontrarse en buenas condiciones de uso y funcionamiento, debe contar con medios modernos de comunicación policial, pero que en realidad notamos que existe una seria limitación logística en desmedro del personal al momento de ejecutar los servicios y operaciones policiales, hecho o situación que limita los resultados de los mismos.

Para la ejecución de operaciones helitransportadas de interdicción al TID no cuenta con aeronaves a disposición – a tiempo completo – para ello deben gestionarlas ante la DIRAVPOL o CE-Vraem, que en muchos casos no brindan el apoyo pertinente debido a que realizan otro tipo de actividades, infiriéndose que no existen aeronaves dedicadas exclusivamente al cumplimiento de las funciones contra el TID y ello es una desventaja en la lucha contra las drogas.

Respecto a los equipos tecnológicos (cámaras fotográficas y de video, spots o GPS), para las acciones de inteligencia (OVISE), estos son afectados por la DEA (Drug Enforcement Administration por sus siglas en inglés); sin

embargo, dichos equipos no son los más adecuados para la zona por ser grandes, pesados, antiguos u obsoletos en relación con los equipos modernos que actualmente tienen las organizaciones dedicadas al TID.

Finalmente, cuenta con armamento (antiguo) y una flota vehicular en regular estado de operatividad.

De lo descrito en los párrafos anteriores, se infiere que es necesario el equipamiento logístico para la ejecución de los servicios y operaciones policiales contra el TID en el Vraem, con equipos logísticos modernos y medios de transporte aéreo, terrestre y fluvial que cumplan con los requerimientos para la zona de selva y así brindarle al personal policial interviniente mayor seguridad y confianza en la lucha contra el TID.

En tal sentido, de continuar con la presente situación problemática de limitación logística, no será factible desarrollar adecuadamente las diferentes acciones policiales por parte del personal de las fuerzas del orden en el Vraem.

Es pertinente y prioritario que los comandos superiores del Vraem realicen las gestiones para la asignación de recursos logísticos en calidad y cantidad adecuada, para que el personal policial operativo cuente con el apoyo logístico que le permita desarrollar sus funciones óptimamente y de esa manera cumplir con la misión asignada.

### **2.2.3 Causa 3: Insuficiente e inoportuna difusión de inteligencia**

El avance de la tecnología y las comunicaciones ha dado lugar al aumento de la interrelación y el intercambio de informaciones entre instituciones con la finalidad de iniciar o completar sus procesos de producción o prestación de servicios, en nuestro caso particular el de transformar la información en inteligencia y difundirla a los otros organismos con el objetivo común de luchar contra el TID, situación que no se viene dando por celo profesional o porque las directivas internas no lo han contemplado.

Se sabe que la DEA (*Drug Enforcement Administration*, por sus siglas en inglés), organismo de inteligencia de los Estados Unidos capta, procesa y difunde inteligencia relacionada al TID, como una forma de colaboración con las instituciones militares y de la policía, con la finalidad de coadyuvar en la lucha y

combate contra el tráfico de drogas, lo cual es una estrategia corporativa que da como resultado el decomiso de droga.

La oficina de inteligencia no cuenta con personal policial especializado en inteligencia antidrogas, tal es así que para procesar las informaciones solicitan apoyo al personal de inteligencia de la DIRANDRO Lima, pese a ello la inteligencia obtenida o resultante muchas veces es inexacta y su difusión es inoportuna, situación que trae como consecuencia la postergación o cancelación de las operaciones antidrogas planificadas oportunamente.

Asimismo, dichas oficinas están ubicadas dentro de las unidades de maniobra; es decir, no tienen la encubierta necesaria para evitar ser detectados como agentes de inteligencia.

Cabe señalar que en el Vraem existen diversos órganos de inteligencia (DIRANDRO PNP, Frente Policial Vraem, CE-Vraem, Marina de Guerra, Fuerza Aérea y Ejército del Perú); sin embargo, no se encuentran articulados para compartir y analizar las informaciones, lo que significa duplicidad de esfuerzos y gasto de recursos para un mismo trabajo u objetivo.

La situación antes narrada es conocida por los altos mandos militares y policiales, pero poco o casi nada se hace para articular las acciones de inteligencia, ello demostraría que nos falta voluntad de “unidad funcional interinstitucional”, y que solamente se piensa de manera individual o institucional, lo cual no aporta en el procesamiento de las informaciones y posterior producción y difusión de inteligencia.

Una de las mejores formas de cumplir con la función policial es desarrollar la inteligencia compartida, enfocada en la seguridad y defensa de la sociedad, destacando la necesidad de “coordinación”, que es un proceso por el cual se ensamblan e integran todos los componentes del sistema para una acción determinada. La coordinación dentro del sistema de inteligencia se desarrolla mediante entendimiento y prácticas mutuas, para ello es necesario que los responsables de la obtención y proceso de las informaciones sepan que información necesita y que puede proporcionar.

#### **2.2.4 Causa 4: Corrupción**

Son aquellas actividades ilícitas cometidas por servidores públicos, burócratas, legisladores y políticos quienes, valiéndose del poder otorgado por la sociedad, realizan o dejan de realizar diligencias propias de su función para obtener sus propios intereses económicos en desmedro del Estado peruano; es decir, es la vulneración ética de la función pública para obtener beneficios personales. Actualmente, es uno de los problemas más preocupantes de la sociedad actual. Es un fenómeno de alta nocividad social y política que perjudica a todos, en particular a quienes poseen menos recursos, pues limita el desarrollo social de la población, con el consiguiente perjuicio a la buena marcha de la comunidad local.

La labor policial está desacreditada en casi todos los países de la región: cuando se refieren a la policía significa corrupción. Sin embargo, la escasez de recursos, jerarquía, y formación deficiente de los agentes policiales denotan la realidad del sistema policial.

En esa línea, los medios de comunicación social de nuestro país informan y difunden a la opinión pública de casos de implicancia de efectivos policiales en casos de transporte y comercialización de drogas en el Vraem, especialmente en las intervenciones policiales en las carreteras o caminos carrozables.

Finalmente, se obtuvo información de los entrevistados, que solo ha habido dos casos de corrupción, un suboficial ha hecho abandono de destino, tras haber sido denunciado y el otro está en proceso de investigación, pero ha sido cambiado de unidad. Cabe señalar que el personal policial implicado en esos actos, no pertenecen a las unidades antidrogas del Vraem; sin embargo, distraen la atención y afectan las operaciones de interdicción.

#### **2.2.5 Causa 5: Situación geoclimática**

Las operaciones de interdicción en su mayoría son terrestres; sin embargo, por la situación geográfica climática muchas veces para la inserción y extracción del personal tiene que ser helitransportada, y en la mayoría de casos las aeronaves no llegan a tiempo o no están disponibles para la misión. En ese

entender, las condiciones geo climáticas juegan a favor de las OOTID, ya que estos aprovechan dichas condiciones para diversificar sus rutas y modalidades de transporte de cocaína de las zonas de producción hacia los puntos de acopio en las zonas fronterizas o litoral peruano.

Las operaciones policiales contra cualquier clase de delito, conforme lo establece la “doctrina policial” y de manera especial el “Manual del Oficial de Estado Mayor PNP”, considera al clima como un factor influyente en la ejecución y el resultado de todas las acciones que ejecuta el personal de la Policía Nacional del Perú contra la delincuencia común y organizada, y en el caso específico del Vraem no es la excepción, en donde además de considerar el clima del lugar a intervenir, se debe tener en cuenta como base fundamental que la zona es inaccesible, llueve torrencialmente, el calor y la sensación de calor es alta, etc., situación que ofrece ventaja a las personas que son del lugar para evadir fácilmente una incursión policial.

## **2.2.6 Causa 6: Relación de las organizaciones dedicadas al TID con la población**

El Perú es un país cuya población se ubica en las zonas o regiones de costa, sierra y selva, y la característica del poblador rural es la de ir buscando nuevos lugares donde sentar raíces familiares que le permitan alcanzar un desarrollo como ser humano, para ello no escatiman en posesionarse en lugares o zonas de selva o ceja de selva que le permite su ocupación y consiguiente conformación futura de áreas urbanas. A su vez el ser humano asentado en una zona territorial espera que el Estado le de las herramientas y facilidades para su ansiado desarrollo humano (colegios, hospitales, carreteras, instituciones gubernamentales, etc.), ideal que, en muchos de los casos, el Estado peruano no mira ni presta su atención, lo que origina problemas sociales futuros.

La pobreza es el resultado de una diversidad de factores, pero en esta oportunidad nos enfocaremos en dos causas fundamentales: el desempleo y la falta de política social del Estado, situación que es aprovechada por las organizaciones y clanes familiares dedicadas al tráfico ilícito de drogas para ganarse la consideración de la población pobre y olvidada, a quienes le brindan

facilidades para su desarrollo familiar mediante el ofrecimiento de trabajo en los cultivos de coca o en los centros de procesamiento de cocaína. Según el reporte N°6 de DEVIDA (2021), la superficie cultivada de arbustos de hojas de coca en estos territorios indígenas u originarios representa el 16% de la superficie cultivada a nivel nacional para el año 2020 (p.2). Lo preocupante del asunto radica en que se ha dado una tendencia incremental frente a los previos años (2021, p.2): un incremento del 22% respecto al 2019 y del 25% respecto al 2018.

En ese sentido, existe una población hostil (agricultores productores de coca), que se opone a las operaciones policiales de interdicción y erradicación de la hoja de coca, aduciendo su uso tradicional “chacchado”; pero lo cierto es que, dicha población se dedica al cultivo de coca cuya producción en su totalidad se articula al TID, los mismos que para tener mayor notoriedad en sus acciones de protesta se han integrado en gremios cocaleros.

Por otro lado, en las zonas de producción de coca y cocaína las organizaciones y clanes familiares dedicadas al TID captan a los pobladores mediante la donación de víveres, y estos en retribución les avisan por diferentes medios (silbidos, silbatos, teléfonos, etc.) cuando la policía está incursionando, con la finalidad que los poceros de los laboratorios rústicos se escapen con la cocaína producida, motivo por el cual en la mayoría de los casos cuando la policía antidrogas llega a esos centros de procesamiento de cocaína no aprehende a nadie ni decomisa droga, encontrando solamente las pozas de maceración de coca y decantación, insumos químicos y productos fiscalizados, detritus y demás utensilios utilizados en la elaboración de este tipo de sustancias prohibidas.

Cabe señalar, que en Perú existen dos grandes agrupaciones cocaleras (que a su vez albergan a federaciones y confederaciones de diferentes zonas cocaleras), una de ellas es la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú – CONPACCP, cuyo ámbito de influencia abarca las regiones La Libertad, Huánuco, Ucayali, **Ayacucho**, **Cusco** y Puno, y tiene un aproximado de 47,600 agremiados. En esa línea, una de las organizaciones que integra la CONPACCP es la **Federación de**

**Productores Agropecuarios del Valle de los Ríos Apurímac y Ene – FEPAVRAE**, con aproximadamente 12,000 agremiados. Esta como todas las agrupaciones cocaleras han sido creadas para defender el cultivo de coca, basados en que la hoja es de uso ancestral empleado en diversas facetas de la cultura andina y otros pueblos, que la producción de la hoja no está destinada al TID, que el dinero producto de su comercialización es su único medio de subsistencia, que en dichas zonas sólo crece coca y que otro tipo de cultivo ha fracasado.

Sobre la relación de ambas organizaciones con el Estado peruano, se puede decir que han sido complejas y tensas. Respecto a los desencuentros entre estos agentes con el Estado peruano, se considera lo proporcionado por la socióloga Anahí Durand (2005) y la politóloga Maritza Paredes (2021). Como sostiene Durand (2005), la compleja relación es debido a la precariedad organizacional de estas organizaciones, dificultando configurar miradas estratégicas y establecer alianzas. La precariedad organizacional se materializa en características como líderes excesivamente pragmáticos, una agenda común inexistente y la intervención de actores políticos externos al conflicto (dígase un congresista).

Mientras tanto, Paredes (2021) describe como las coordinaciones establecidas con estas organizaciones principalmente van dirigidas a delimitar las áreas que se aplicarán medidas de erradicación de carácter temporal y sugiere ahondar en como estos desafiantes políticos se vinculan con los esfuerzos emprendidos por el Estado. Finalmente, ambas autoras coinciden que las reuniones establecidas entre estos movimientos con funcionarios estatales fueron resultado de escenarios en el que el Estado busca imponer su posición y consecuentemente deviene en respuestas opuestas a esta.

Respecto a la voluntad política, los Gobiernos de Turno se han orientado más a la erradicación que la interdicción. Sobre los intentos de erradicación forzosa, los economistas Mendoza y Leyva (2017) sostienen que estas medidas ejecutadas pueden generar alto riesgo de conflictividad social considerando características del caso y que puede devenir en un efecto desestabilizador en el

clima de negocios (2017, p. 177). Para Mendoza y Leyva (2017), este alto riesgo se puede presentar en el espacio sur del VRAEM debido a que allí existe mayor grado de organización de productores cocaleros y mayores posibilidades de intervención por parte de los remanentes de SL (2017, p. 177). Considerando estas adversidades, el economista sugiere que se apueste por medidas orientadas a fortalecer acciones de interdicción.

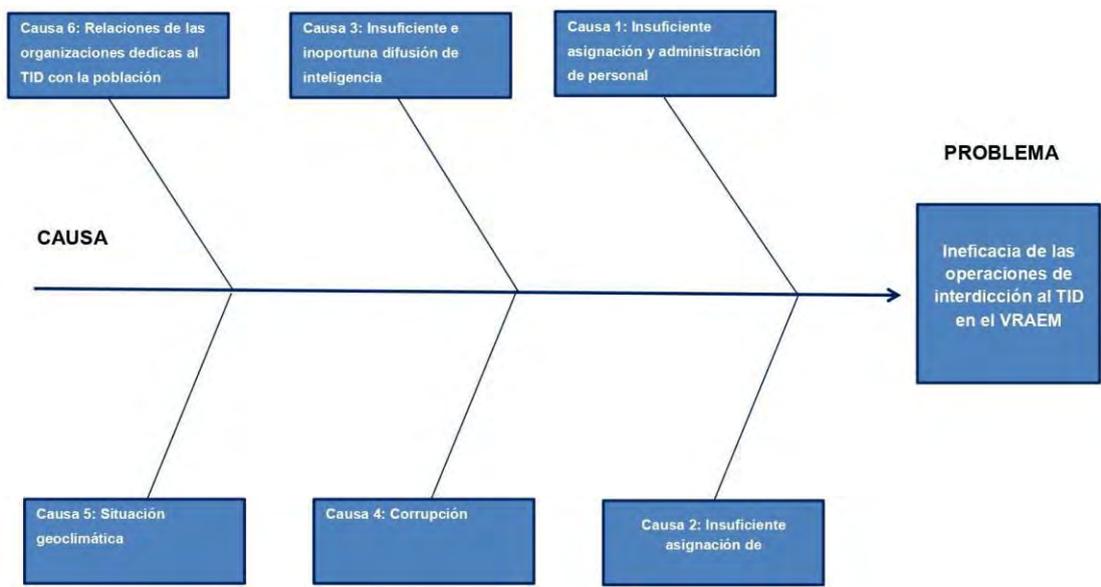
Se considera que la sugerencia proviene principalmente porque las acciones de interdicción pueden ser medidas orientadas a dos dimensiones económicas importantes en toda economía de mercado: demanda (políticas orientadas en contracción) y oferta (políticas orientadas en reducción) (2017, p. 176). Los economistas reconocen que hay algunos esfuerzos de interdicción como la legislación para la protección del espacio aéreo, aunque falta mayor inversión y mejor tecnología (2017, p. 177).

Según el economista no se opone a la ejecución de acciones de erradicación forzosa, pero estas deben ser debidamente evaluadas según el caso e ir acompañadas con otras medidas (ejemplo políticas desarrollo alternativo) (2017, p.178). En esta misma línea, la socióloga Gabriela Stöckli (2014) extiende una apreciación crítica al identificar una contradicción en el doble objetivo del Desarrollo Alternativo (DA) en el Perú: la erradicación de la coca que deja de lado la inversión en desarrollo va consecuentemente a incrementar la pobreza de los agricultores y acentúa el “efecto globo” (2014, p.14). Lo escrito da cabida a afirmar que voluntad política en los funcionarios es necesaria para contar con medidas articuladas e integrales que respondan efectivamente a los objetivos planteados.

Consideramos a la población como uno de los objetos de atención en la política de carácter multisectorial, cuyo compromiso de mejorar su calidad de vida debe ser asumido por los tres niveles de Gobierno para luchar contra el tráfico de drogas de manera integral.

Para resumir, estas seis causas concretas, que posiblemente impactan en el problema público seleccionado, se muestran en la Figura 3.

Figura 3: Diagrama de Ishikawa del problema público



Fuente: Elaboración propia.



### Capítulo 3: Concepto y prototipo final

En este capítulo, el desafío de innovación, entendido como aquel elemento causal que serán enfrentado mediante un proceso de innovación, seguirá dos pasos: 1) reformular el problema, y 2) definir el desafío de innovación.

#### 3.1 Problema reformulado y desafío de innovación

Para encontrar una buena solución innovadora al problema de la ineficacia contra el TID, es necesario identificar una causa, que es considera una prioridad y urgente de atender. Es decir, se debe apuntar a la raíz del problema, de lo contrario, se castigará y reprimirá a los implicados en el TID, pero se no se resolverá el problema de fondo.

Para jerarquizar las causas de la ineficacia contra el TID, y seleccionar la causa más importante, se sigue tres criterios (nivel de impacto en el problema, posibilidades de modificación, y ámbito jurídico), como lo muestra la Tabla 7:

Tabla 7: Priorización de las causas

CAUSA	NIVEL DE IMPACTO EN EL PROBLEMA	NIVEL DE MODIFICACIÓN EN EL PROBLEMA	JURISDICCIÓN	RESULTADO
<i>Insuficiente asignación y administración de personal</i>	3	3	3	9
<i>Insuficiente asignación de recursos logísticos</i>	3	3	3	9
<i>Insuficiente e inoportuna difusión de inteligencia</i>	3	2	3	8
<i>Corrupción</i>	3	2	1	6
<i>Situación geo climática</i>	3	2	1	6
<i>Relación de las organizaciones dedicadas al TID con la población</i>	3	1	1	5

Nota: 1 bajo, 2 medio y 3 alto  
Fuente: Elaboración propia.

Cada una de las causas mostradas en la matriz anterior se ha priorizado en base a tres indicadores:

- **Nivel de impacto en el problema:** las consecuencias positivas y negativas en la localidad del Vraem.
- **Nivel de modificación en el problema:** que tanto se puede modificar el problema identificado pragmáticamente.
- **Jurisdicción:** respecto a este indicador, es indispensable que la propuesta a implementar esté bajo el accionar que puede realizar la Policía Nacional del Perú, en sus distintas áreas.

Una vez identificados los tres indicadores se procederá a explicar la priorización de las 6 causas:

- **La insuficiente asignación y administración de personal:** Esta causa ha prevalecido o alcanzado la más alta jerarquización sobre las demás causas por cuanto los recursos humanos asignados en un determinado proyecto son indispensables para poder actuar con eficacia y efectividad. En el presente caso, si no se cuenta con suficiente personal y sobre todo capacitado para las acciones de inteligencia, interdicción e investigación antidrogas es probable que no se alcancen los objetivos trazados en la lucha contra las drogas. Por otro lado, la jurisdicción o competencia es netamente de la Policía Nacional del Perú, por lo que la solución de esta causa es mucho más factible.
- **Insuficiente asignación de recursos logísticos:** La asignación de recursos logísticos es un factor importante que complementa o cubre las necesidades o requerimientos básicos del personal policial en la lucha antidrogas como son: presupuesto, infraestructura, aeronaves, vehículos, armamento, equipos tecnológicos y de comunicación, uniformes y demás pertrechos policiales, por ello se le ha dado una alta ponderación y ha sido seleccionado como una de las causas a solucionar, porque sin logística es probable que el proyecto no pueda ser implementado correctamente; y, por ende, las operaciones de interdicción al TID continúen siendo ineficaces. De igual manera, la solución de esta causa está al alcance de las unidades policiales

mapeadas en el presente trabajo, por lo que mejorar o solucionar esta causa será mucho más factible.

- **Insuficiente e inoportuna difusión de inteligencia:** El procesamiento de las informaciones así como la producción y difusión de inteligencia juegan un papel preponderante en la toma de decisiones a nivel estratégico y operacional, por ello la insuficiente e inoportuna difusión de inteligencia ocasiona la pérdida del factor sorpresa, un riesgo para la vida e integridad física del personal antidrogas interviniente, la suspensión o cancelación de las operaciones de interdicción en el Vraem, por lo que las unidades policiales acantonadas en la precitada circunscripción deben planificar y ejecutar acciones de inteligencia en forma coordinada con los representantes del Ministerio Público y Poder Judicial.
- **Corrupción:** Es un flagelo que se ha incrustado en todos los poderes, organismos e instituciones del Estado peruano, cuyo control de esta causa va mucho más allá o escapa de las unidades mapeadas, motivo por el cual no ha sido priorizada porque va más allá de lo que podamos hacer en el proyecto. Se trata de un problema y reto mayor.
- **Situación geoclimática:** Las organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de drogas instalan laboratorios rústicos para el procesamiento de cocaína en zonas alejadas y de difícil acceso; es decir, aprovechan la accidentada geografía y el aspecto climático de la zona para realizar sus ilícitas actividades, situación que impide o limita la ejecución de las operaciones de interdicción al tráfico ilícito de drogas en el Vraem. La ponderación de esta causa o factor ha sido baja por cuanto su control o solución no está dentro del alcance de las unidades policiales mapeadas en la zona.
- **Relación de las organizaciones dedicadas al TID con la población:** Esta causa implica el trabajo articulado de los tres niveles de Gobierno: Central, Regional y Local, a través de los diversos organismos e instituciones del Estado; es decir, es un trabajo multisectorial que requiere un esfuerzo gigante, y una deuda histórica con los compatriotas en el Vraem, razón por la cual es poco realista abordar esta causa y poder debilitar esa relación narcotráfico y población.

### **Problema reformulado:**

La División de Maniobra contra el TID Vraem Ayacucho, sede Palmapampa, requiere la asignación de recursos humanos y logísticos para la lucha antidroga, porque actualmente las operaciones de interdicción al TID son ineficaces.

### **Definición del desafío de innovación**

El objetivo concreto del proyecto es el desafío de innovación, la cual se construye como una pregunta:

¿Cómo podemos mejorar los recursos humanos y logísticos de la División de Maniobra contra el TID Vraem Ayacucho, sede Palmapampa para mejorar la eficacia de las operaciones de interdicción contra el TID?

Cabe resaltar que este desafío de innovación para mejorar la eficacia de la lucha contra las drogas en el Vraem, será innovador en el sector público en la medida en que sea valorado por los miembros de la Dirandro PNP (usuarios), que luchan contra el TID en el Vraem, una innovación que se basa en el conocimiento científico interdisciplinario, y es del tipo innovación organizacional e incremental, ya que existe el servicio de operaciones de interdicción contra el TID, pero que se espera poner en marcha una nueva estrategia realista para mejorar su eficacia.

### **3.2 Experiencias internacionales y nacionales**

La ejecución de varios programas y estrategias contra el TID, en varios países, es una prueba del reconocimiento del TID como problema a nivel internacional y del compromiso que tienen los Estados en responder ante estos. De hecho, el escenario es mucho más complejo porque la globalización ha expandido el circuito ilícito de las drogas.

Las Naciones Unidas define el TID como “un comercio ilícito mundial que incluye el cultivo, la fabricación, la distribución y la venta de sustancias que están sujetas a leyes que prohíben drogas” (Organizaciones de Naciones Unidas - ONU-, s.f.). Esta definición del TID como problema internacional se basa en tratados internacionales y resoluciones que reconocen sus consecuencias

negativas a: i) la estabilidad socioeconómica, política y el desarrollo sostenible; ii) la salud pública (principalmente en jóvenes) en su condición de estupefacientes y psicótopos, y iii) la soberanía de los Estados se ve comprometida.

A continuación, vamos a dar detalle de algunos casos que ciertamente ejemplifican lo escrito.

### **3.2.1 Caso Bolivia**

#### **Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico – FELCN**

Es un organismo especializado de la Policía boliviana, cuya misión es luchar contra las drogas ilícitas (cumpliendo la ley); “cuenta con recursos humanos dignos, motivados, con elevado sentido de pertenencia institucional y altamente especializados, apoyados en el conocimiento científico y tecnológico en la lucha contra el narcotráfico”, (FELCN, 2022).

Está integrado por la **Unidad Móvil de Patrullaje Rural – UMOPAR**, encargada de ejecutar operaciones de interdicción al TID mediante tareas de patrullajes terrestres, aéreas y fluviales en zonas urbanas y rurales; **Centro de Entrenamiento Internacional Antinarcóticos Garras de Valor – CEIGAVA**, encargada de entrenar, capacitar y especializar a los integrantes de la Policía Boliviana y sus similares extranjeros, en tácticas, técnicas, procedimientos en operaciones policiales antinarcóticos y otras operaciones especiales en cualquier nivel de intensidad; y el **Centro de Adiestramiento de Canes Detectores de Drogas – CACDD**, encargado de capacitar y especializar a los integrantes de la Policía Boliviana en el adiestramiento y empleo de canes para la búsqueda y detección de estupefacientes y sus afines en esta especialidad.

La FELCN a lo largo de su existencia viene siendo eficiente en la lucha contra el narcotráfico debido a la buena gestión de sus recursos humanos, es así que el personal que va a laborar en esa órgano antidrogas es seleccionado en base a exámenes de esfuerzo físico, toxicológico y poligrafía, luego este personal es capacitado y especializado constantemente en inteligencia operativa, investigación criminal, así como la especialidad de nivel táctico operativo a través del CEIGAVA y CACDD; asimismo, contratan profesionales

en distintas áreas como telecomunicaciones con la finalidad de fortalecer la lucha antidrogas.

La FELCN además de recibir apoyo logístico (construcción de diversas instalaciones, mobiliario, equipos tecnológicos e informáticos de última generación) de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), Unión Europea, la República Federal de Alemania y la Organización Mundial de Aduanas, cuenta con un Departamento Nacional Administrativo cuyo personal se encuentra capacitado y especializado en las diferentes clases de soporte logístico con una visión de servicio de apoyo inmediato con la finalidad de lograr el fortalecimiento y sostenimiento de las labores de control e interdicción al tráfico ilícito de drogas, para ello ejecuta el cien por ciento del presupuesto asignado.

Cabe señalar, que la FELCN actualmente integra y lidera el **Grupo de Tareas Conjuntas de Interdicción Aeroportuaria (GTCIA)**, el cual está conformado por personal de la citada fuerza, de la Jefatura de seguridad policial aeroportuaria (JESPA), así como funcionarios de Aduanas, Migraciones e INTERPOL encargados del control del aeropuerto.

Este órgano de la Policía boliviana ha tenido éxito a lo largo de su existencia. Según la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico [FELCN], s.f.), los primeros años de la institución reportaba una gran cantidad de operativos policiales, decomiso de drogas y laboratorios destruidos. Si bien las cifras se han visto reducidas en los últimos tres años al 2020, se ha mantenido una tendencia constante. Por ejemplo, la destrucción de laboratorios rústicos de procesamiento de cocaína fue de 1,178 el 2015, mientras que el 2020 fue de 4,369. Como prueba concreta se puede hacer mención de que el exministro del interior Arturo Murillo reportó que la FELCN destruyó 11 fábricas de droga en el Chapare (La Razón, 29 de abril de 2020). En ese sentido, las cifras confirman una tendencia creciente de éxito.

### **3.2.2 Caso Perú**

#### **Grupo Especial de Tarea Antidrogas en Aeropuertos (GETAA)**

Este grupo especial fue creado mediante Resolución Ministerial 246-2013-PCM del 18SET2013 con la finalidad de mejorar la capacidad de coordinación

entre las instituciones involucradas para reducir significativamente el TID y delitos conexos en los aeropuertos a nivel nacional.

Respecto a su composición, se encuentra conformada por funcionarios de la Dirección Antidrogas PNP, de las Fiscalías Provinciales Especializadas en TID, de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), y de la Gerencia de Servicios Migratorios de la Superintendencia Nacional de Migraciones quienes realizan labores propias de su competencia y especialidad.

El GETAA como órgano policial dependiente de la División de Inteligencia de la DIRANDRO PNP, cuenta con agentes de inteligencia rigurosamente seleccionados quienes además de haber sido entrevistados y sometidos al examen de credibilidad y confianza (poligrafía) por funcionarios de la embajada del Reino Unido en Perú, son evaluados en forma periódica por la DIRANDRO mediante el precitado examen para verificar la idoneidad para el cargo de los referidos agentes quienes se encuentran distribuidos en dos Departamentos: de análisis, donde procesan todas las informaciones obtenidas por los grupos de observación, vigilancia y seguimiento (OVISE), las cuales de ser necesario son difundidas a otras agencias de inteligencia, sea nacionales o extranjeras, a modo de cruce de informaciones; y de operaciones, responsables de realizar acciones de OVISE, así como de las intervenciones rápidas (Caro, 2017).

El personal policial del GETAA es capacitado y especializado constantemente en inteligencia, así como en técnicas de control aeroportuario del TID y delitos conexos mediante cursos, talleres, seminarios y pasantías de perfeccionamiento profesional programadas y financiadas por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA); sin embargo, su número es insuficiente (once efectivos policiales), quienes realizan labores de perfilamiento y análisis de las informaciones de lunes a domingo en turnos de mañana (08:00 a 14:00 horas) y tarde (14:00 a 22:00 horas).

El GETAA, como programa, no cuenta con recursos logísticos asignados para tal fin, en todo caso los recursos con los que sus integrantes desarrollan sus actividades son los que tiene cada institución integrante del citado grupo especial, es así que el personal policial GETAA desarrolla sus actividades en un ambiente cedido en uso por Lima Airport Partners (LAP), empresa operadora del

Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, no cuenta con equipos informáticos suficientes y los que tiene no están interconectados en red con las otras instituciones conformantes del GETAA, los cuales son necesarios para realizar labores de perfilamiento documentario como es la verificación de pasaporte, movimiento migratorio, etc., tampoco cuentan con equipos tecnológicos de última generación para realizar acciones de OVISE, situación que constituye un impedimento en la lucha contra el TID en el precitado terminal aéreo, lo que a su vez se expresa en sus resultados, es así que en el 2018 solo capturaron 18 traficantes de droga “burriers” y decomisaron 48 kg de cocaína.

### 3.2.3 Caso Colombia

#### **Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional (DIRAN)**

Según la Resolución 1050 del 9 de marzo de 1987, que creación a la Dirección de Antinarcóticos -DIRAN, y la Resolución N° 00593 del 01MAR2010, tiene como finalidad contribuir a los objetivos del Gobierno Nacional en su política de Lucha contra el Tráfico de Drogas y delitos conexos. Está integrada por las **Áreas de Investigaciones y Operaciones (inteligencia e investigación criminal)**, erradicación de cultivos ilícitos, prevención, control portuario y aeroportuario, **aviación policial (operaciones aéreas)**, administrativa y financiera (DIRAN, 2022).

Desarrollar sobre el trabajo encomendado en la DIRAN requiere prestar atención a su participación en un conjunto de estrategias y programas orientados a ofrecer una respuesta articulada contra el TID. Entre estos, se tratarán brevemente dos y ambas comparten en común que son estrategias de intervención para la reducción de cultivos ilícitos y la reducción de vulnerabilidades: a) “Erradicación con corazón”; b) “Programa nuestra Tierra Próspera”. La importancia de tratar sobre las dos es porque demuestran la capacidad de la DIRAN como área adscrita a la Jefatura Nacional de Servicio de Policía, específicamente en su ejercicio de coordinación con otras entidades para planificar e implementar acciones que respondan integralmente contra el TID.

El primero es una iniciativa que desarrolla operaciones de erradicación, generando el menor impacto negativo en comunidades cocaleras y brindando

alternativas de sustitución-transformación del territorio (Informe UNODC-SIMCI, 2021, p. 148). Esta iniciativa es novedosa al integrar estrategias consideradas opuestas (sustitución voluntaria y forzosa) y coordinar con entidades de ámbito estatal nacional (Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional) y extranjero (Embajada de los Estados Unidos). Entre los logros reconocidos, el informe menciona algunos informes (Informe UNODC-SIMCI, 2021, p.149): (i) reducción de la cantidad de acciones violentas; (ii) disminución considerable del personal policial con lesiones; (iii) mayor compromiso de las autoridades ediles; (iv) más entidades comprometidas con la misión; (v) mayor articulación de trabajo entre comunidad y fuerza pública.

El segundo es un programa aún piloto que busca brindar apoyo al tránsito de la legalidad de muchos campesinos dependientes del cultivo de drogas, implementado planes de ordenamiento social dirigidos a la propiedad rural (Informe UNODC-SIMCI 2021, pg.150). Esto será posible gracias al financiamiento de USAID y la coordinación de este con la Agencia Nacional de Tierras, órgano adscrito al gobierno colombiano. El objetivo de este programa es la formalización masiva de la pequeña propiedad rural y se cuentan con los municipios que participarán del piloto (Cáceres, San Andrés de Tumaco y Sardinata) (Informe UNODC-SIMCI, pg. 150).

### **3.2.4 Caso Italia**

#### **Polizia Tributaria Investigativa (PTI)**

Para entender a la Polizia Tributaria Investigativa (en español: Policía de Investigación Fiscal) y su importancia para el presente proyecto, hay que conocer a la Guardia di Finanza, cuyo nacimiento se remonta en 1974 con el rey Vittorio Amedeo III, rey de Cerdeña/ Italia. La PTI fue el primer gran ejemplo de unificación, de diversos órganos financieros italianos en un solo "Cuerpo de Guardias de Aduanas", un organismo especial creado, para la vigilancia financiera en las fronteras, cuyo lema es "insieme per la legalità", o en español: Juntos por la legalidad (Guardi Di Finanza, 2022).

La Polizia Tributaria Investigativa (PTI), cuyo origen se remonta a 1923, es un organismo técnico especializado de la Guardia di Finanza. Según el Artículo 3 del Real Decreto de 1909, define al PTI como un conjunto de

investigación para identificar fraudes financieros, y detectar a las personas que perpetran la ley.

Primero, como cita el Decreto Ministerial 10533 -1923, el PTI destaca porque ha “pretendido crear un motor único que reúne y regula distintas fuerzas y diferentes cuerpos (...) con la finalidad de combatir sistemáticamente el fraude fiscal mediante la coordinación, recopilación y procesamiento de datos e información para combatir el fraude fiscal”. Es decir, su deber es promover la conexión de todas las fuerzas policiales hacia un mismo objetivo.

Segundo, el PTI resalta como organismo de información. Es mediante la recolección de datos estadísticos, donde se encuentra el potencial en los operativos de esta fuerza unificada. Como cita en la página oficial de la Guardia di Finanza, los observadores del PTI, personal especializado en inteligencia, cumplen el deber de analizar usando datos propios, y de manera cuidadosa, realizando estudios del fraude fiscal, identificando localidades y potenciales sospechosos y culpables. Es decir, su grandeza radica en contar con autonomía de información para aumentar su eficacia en los operativos.

Para resumir, la identificación y el análisis de las cuatro experiencias y tener una respuesta clara al desafío de innovación seleccionado (mejorar los recursos humanos y logísticos de la División de Maniobra contra el TID DIRANDRO PNP Vraem Palmapampa), aprender de sus éxitos y fracasos, todo ello se resume en la Tabla 8.

**Tabla 8: Identificación y descripción de experiencias de operativos de interdicción contra el TID**

Experiencias Nacionales e Internacionales de lucha contra las TID					
Elementos	Subelementos	FELCN / Bolivia	GETTA / Perú	DIRAN/ Colombia	PTI / Italia
Descripción	Objetivo de la experiencia	Reprimir e interdicción del tráfico ilícito de sustancias controladas	Realizar acciones contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos en los aeropuertos, aeródromos y similares	Realizar acciones de prevención y represión contra las TID	Crear un motor único de todas las fuerzas policiales para combatir el fraude fiscal
	¿Es una medida de Política Pública o Gestión Pública?	Gestión Pública (Decreto Supremo N 21666)	Gestión Pública (Resolución Ministerial 246-2013-PCM)	Gestión Pública (Resolución 1050)	Gestión Pública (Art. 4 del Real Decreto 95/1923)
	Alcance de experiencia nacional, regional o local	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional

	Público objetivo	Ciudadanos afectados por el problema de las drogas ilícitas	Personal de lucha contra las TID en aeropuertos, aeródromos, etc.	Ciudadanos afectados por las TID	Personal policial de lucha contra el fraude fiscal
	Periodo de inicio de implementación	24 de julio 1987	18 de setiembre del 2013	09 de marzo de 1987	1923
	Rol de entidades encargadas de implementación	UMOPAR (Ejecutar operaciones antidroga), CEIGAVAM y el CACDD (entrenar al personal, Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas, la Policía Boliviana, y la UNODC (fortalecer el trabajo interinstitucional, y promover la transparencia)	Dirección Antidrogas PNP, Fiscalías Provinciales Especializadas en TID, SUNAT y la Superintendencia Nacional de Migraciones	Áreas de Investigaciones y Operaciones (Inteligencia e investigación criminal), y Aviación Policial (Operaciones aéreas)	Guardia di Finanza (Unificar diversas fuerzas policiales y La Polizia Tributaria Investigativa (unidad técnica como organización de información)
Resultados alcanzados	Gestión Publica	Alta Interdicción de droga (cocaína y clorhidrato), y sustancias químicas (Hoja de coca), y destrucción de laboratorios, constantes operativos y trabajo coordinado.	Bajo decomiso de cocaína sin trabajo coordinado	Constantes operativos sin trabajo coordinado	Modelo único a nivel mundial de unificar diferentes órganos en la lucha contra el fraude fiscal, con operativos exitosos.
Dificultades	Capacidad institucional	Recomiendan promover la internacionalización en la cooperación de lucha contra el TID	Recomiendan mejorar la coordinación institucional, y los recursos logísticos (equipos informáticos, TICs)		Disponen de autonomía (su propio funcionario elegido preferentemente entre los inspectores superiores)
	Capacidad de personal	Recomiendan fortalecer la capacitación de los efectivos en la destrucción de droga	Recomiendan aumentar la cantidad de personal especializado contra las TID		Disponen de personal seleccionado y bien formado, capaz en materia fiscal.
	Voluntad política	Sí (2022)	No (2022)	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia. En base a UNODC y fuentes periodísticas.

### 3.3 Concepto final de la innovación

#### 3.3.1 Proceso de conceptualización

Antes de presentar el concepto final, debemos priorizar la idea de innovación. A partir de las experiencias nacionales e internacionales, y

considerando el desafío de innovación (mejorar los recursos humanos y logísticos del personal de DIRANDRO PNP en el Vraem para mejorar la eficacia de sus operativos de interdicción), se emplea la técnica de lluvia de ideas para la generación de posibles soluciones a este flagelo. En función a esta técnica se identificaron las siguientes ideas:

- ✓ Fomentar la investigación e inteligencia criminal en el personal policial antidrogas para generar información, datos, y conocimiento de prevención del narcotráfico.
- ✓ Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los operativos de interdicción antidrogas (satélites, reconocimiento facial, drones, smartphones, etc).
- ✓ Fortalecer el sistema educativo y de la carrera policial antidroga para luego contar con personal especializado, que perfeccione los operativos de interdicción.
- ✓ Articular los esfuerzos institucionales del personal policial antidroga para trabajar en equipo con otros actores institucionales (Ministerio Público y Ministerio del Interior) los operativos de interdicción en un ambiente multidisciplinario.

Luego, se agrupan estas ideas, siguiendo el criterio de semejanzas y diferencias de las ideas, en tres grupos (las ideas sobre tecnología, las que demandan especialización, y las que defienden la articulación).

**Tabla 9: Agrupación de ideas innovadoras para mejorar los operativos de interdicción antidrogas**

Grupos de ideas tecnológicas	Grupo de ideas respecto a la especialización	Grupo de ideas relacionadas a la articulación
Uso de las TIC en los operativos de interdicción antidroga	Fomentar la investigación e inteligencia criminal	Articular esfuerzos interinstitucionales y difundir el trabajo multidisciplinario en equipo del personal antidroga.
	Fortalecer la formación y escuela policial	

Fuente: Elaboración propia.

Por último, se realiza la priorización del grupo de ideas anteriores a través de los siguientes criterios:

**Tabla 10: Priorización del grupo de ideas para mejorar los operativos de interdicción antidrogas**

Grupo de ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
Tecnológicas	X			X	X	3
Respecto a la especialización	X	X		X	X	4
Relacionadas a la articulación	X	X	X	X	X	5

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado, la idea relacionada a mejorar los esfuerzos de articulación interinstitucional del personal antidroga es la ganadora de la priorización.

A partir de ello, se transforma la idea priorizada ganadora en un concepto inicial, comprendiendo sus características, atributos y valores, los cuales servirán como base, luego, para la presentación del prototipo.

Para ello, inicialmente, se plantea un bosquejo, el cual servirá como un panorama general de lo que será el concepto de innovación.

**Tabla 11: Bosquejo del concepto de innovación**

Item	Contenido
Denominación de la solución	Articulación interinstitucional en contextos de lucha contra el narcotráfico (una unidad operativa multidisciplinaria coordinada)
Población beneficiada de la solución	Personal de la División de Maniobra contra el TID DIRANDRO PNP Vraem Palmapampa
Descripción de solución	Alternativa operativa con apoyo de una unidad especial articuladamente fortalecida, trabajo en equipo, y acciones estratégicas para mejorar la eficacia en las operaciones de interdicción al Tráfico Ilícito de Drogas en el Vraem.
Descripción breve del beneficio apartado	Esta alternativa para los operativos de interdicción al TID, el cual es un problema multicausal, hace posible que su adecuada atención (especialmente en la prevención), vaya más allá de las facultades de la institución policial, en la cual el personal policial y miembros de otras instituciones claves actúen coordinadamente,

	intercambiando recursos, inteligencia estratégica, y fomenten el trabajo en equipo en un ambiente multidisciplinario para hacer frente a gigante flagelo.
--	---

Fuente: Elaboración propia.

### 3.3.2 Descripción del concepto final

Teniendo en cuenta el bosquejo anterior (donde la unificación institucional resulto como idea ganadora), se presenta el concepto final de innovación a continuación: Crear una unidad especial antidroga denominada Fuerza de Tareas Conjuntas - FUTAC - PNP - VRAEM, 100% operativo, articulando esfuerzos institucionales, multidisciplinario, y estratégica con la finalidad de fortalecer las operaciones de interdicción al TID en el VRAEM.

La Fuerza de Tareas Conjuntas – FUTAC es un proyecto de trabajo conjunto entre la División de Maniobras contra el TID Vraem Ayacucho de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO) y la Dirección de Aviación Policial (DIRAVPOL) con participación del Ministerio Público Fiscalía de la Nación (MPFN) con la finalidad de fortalecer esfuerzos institucionales para mejorar las operaciones de interdicción al TID en el Vraem, la misma que estará liderada por el jefe de la citada división policial.

La creación e implementación del FUTAC - PNP - VRAEM se realizará mediante Resolución Ministerial, su sede o base se ubicará en la base antidrogas de Palmapampa, donde se instalará el personal, parque automotor y aeronáutico, equipos informáticos, tecnológicos y de comunicación, muebles y enseres del DEPOTAD Palmapampa y DIRAVPOL, así como de los fiscales adscritos a esta unidad antidrogas, haciendo mención que el personal y aeronaves de la DIRAVPOL deberán estar a disposición de la FUTAC bajo el comando y dirección del jefe de la División de Maniobra contra el Tráfico Ilícito de Droga (DIVMCTID) Vraem Ayacucho, sede Palmapampa.

La Tabla 12 describe el concepto final, lo detallado posible, para quién es la FUTAC, para qué es su solución, cuál es lo nuevo, entre otras cuestiones importantes, como se muestra a continuación:

**Tabla 12: Descripción del concepto final sobre la Fuerza de Tarea Conjunta - FUTAC**

Ítem	Contenido
¿Cómo se denomina?	Fuerza de Tarea Conjunta – FUTAC
¿En qué consiste la solución? ¿Cómo describiría su solución?	Esta unidad operativa que articula esfuerzos interinstitucionales que van más allá de las facultades y posibilidades de la institución policial a través del trabajo conjunto, complementario y coordinado en un ambiente multidisciplinario con otros actores institucionales, sirve para mejorar las operaciones de interdicción al Tráfico Ilícito de Drogas en el Vraem Ayacucho.
¿Para quién es la solución?	Para el personal policial de la División de Maniobra contra el Tráfico Ilícito de Drogas (DIVMCTID) Vraem Ayacucho, sede Palmapampa, de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO) de la Policía Nacional del Perú (PNP)
¿Para qué es la solución?	Para optimizar los recursos humanos y logísticos de la citada división a fin de mejorar la eficacia en los operativos de interdicción al TID
¿Cuáles son los indicadores claves de desempeño (KPI, por sus siglas en ingles) para identificar que la propuesta ha resultado exitosa?	Para medir su éxito, se plantean tres indicadores: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de operativos de interdicción al TID</li> <li>2. Cantidad de droga decomisada (en kilogramos)</li> <li>3. Número de laboratorios destruidos</li> <li>4. Número de pistas de aterrizaje interceptadas</li> </ol>
¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?	El valor agregado de esta innovación radica en la articulación de los esfuerzos interinstitucionales mediante el desempeño conjunto, complementario y coordinado del personal policial y otros actores institucionales en contextos de lucha contra el narcotráfico, como es el caso del Vraem Ayacucho, sede Palmapampa.
¿Por qué se indica que su propuesta es innovadora?	Esta propuesta es innovadora por los siguientes tres motivos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Según la novedad del producto (en este caso un servicio: FUTAC), es una innovación en la organización en la medida que consiste en poner en marcha nuevos cambios sustanciales en la organización de lucha contra las drogas.</li> <li>2. Según la magnitud de la novedad, es una innovación incremental, ya que es una actualización novedosa y una nueva estrategia de un servicio ya existente.</li> <li>3. Según el uso de la tecnología, es una innovación no tecnológica en la medida que consiste en el desarrollo de nuevos cambios en la organización y estrategia institucional sin la necesidad de usar nuevas tecnologías, o en su defecto, trabajar con la tecnología disponible actualmente.</li> </ol>
¿Cuáles son los riesgos asociados a la solución (internos y externos)?	Internamente, se identificó los siguientes riesgos: A nivel organizativo, <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos y priorización (Otros proyectos podrían afectar la disponibilidad de recursos humanos y materiales)</li> </ul> A nivel de gestión, <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planeamiento (Se desconoce el camino que deben tomar en el futuro)</li> <li>- Control (Se cambia constantemente los indicadores de desempeño del FUTAC)</li> <li>- Comunicación (Se transmite información poco clara entre las partes)</li> </ul> Externamente,

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuesto (Financiamiento afectado por la coyuntura económica)</li> <li>- Normativo (Un cambio legal puede variar los alcances y costes del proyecto)</li> <li>- Geoclimático (Un cambio en el clima o un desastre natural puede afectar a los objetivos)</li> <li>- Político (Un cambio presidencial o ministerial afectaría en el interés por el proyecto)</li> </ul>
¿Qué impactos positivos tiene la solución en su entorno?	Este proyecto tiene un impacto directamente en la seguridad nacional, e indirectamente, en la estabilidad política, y social, en la salud pública de las personas, concretamente, en el VRAEM, una de las zonas con mayor pobreza y pobreza extrema en el país.
¿Cuáles son las principales acciones del usuario?	El personal policial antidroga debería ser capaz de operar directamente de manera conjunta, complementaria y coordinada mediante la FUTAC con otros actores institucionales al TID.
¿Cuáles son las principales acciones de la organización?	Articular esfuerzos interinstitucionales en los operativos de interdicción al TID.
¿Quiénes son sus aliados estratégicos internos?	Dirección Antidrogas y Dirección de Aviación Policial
¿Quiénes son sus aliados estratégicos externos?	Ministerio Público Fiscalía de la Nación

Fuente: Elaboración propia.

### 3.4 Diseño del prototipo final

#### 3.4.1 Proceso de desarrollo del prototipo final

Respecto al desarrollo para el prototipo final, y frente al desafío de innovación, una vez descrito el concepto final, se presenta el prototipo con el mayor nivel posible de resolución, es decir, uno bien maduro. Para ello, se siguen dos pasos necesarios: i) Diseñar un prototipo inicial el cual fue testeado mediante entrevistas estructuradas, y ii) Presentar el prototipo final, el cual se realiza en la siguiente sección.

Para empezar, con el objetivo de disponer de un prototipo de innovación de alta resolución, como es el caso del FUTAC, se optó por la técnica de Design Thinking (una metodología centrada en los usuarios finales, agentes policiales antidrogas, y así ofrecer la mejor solución para ellos).

Así, en el proceso de prototipar y testear, se procedió a recolectar información clave a partir de entrevistas del tipo semiestructuradas a actores importantes, como agentes policiales de la Dirandro sede Palmapampa, Ayacucho en el Vraem; y fiscales antidrogas en el mencionado territorio, los cuales permitieron retroalimentar mediante sus ideas una mejor visión del

prototipo FUTAC sobre “qué queremos, y qué quieren” (una versión madura), cuya mejor solución se presenta a continuación.

### **3.4.2 Descripción del prototipo final**

Luego del testeo, se presenta, en el mayor detalle posible, el prototipo final: la FUTAC, como una unidad operativa conjunta y conformada por la DIVMCTID, sede Palmapampa Dirandro (componente terrestre), Diravpol (componente aéreo), División de Inteligencia Dirandro (componente de inteligencia), y MPFN (componente fiscal), es liderado bajo una sola fuerza, Comando FUTAC, el cual será dirigido por un Coronel PNP, que depende de la Dirandro, para el cumplimiento de una tarea y objetivo único: aumentar la eficacia en los operativos de interdicción al TID en el Vraem – Ayacucho.

#### **Objetivos prioritarios:**

- OP 1. Mejorar y potenciar la capacidad de coordinación entre las unidades policiales y fiscalías conformantes. Este objetivo está orientado a mejorar la articulación entre las instituciones responsables de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en el Vraem mediante la FUTAC, coordinando y conectando constantemente, lo cual permita la distribución de responsabilidades y acciones en un ambiente de trabajo en equipo.
- OP 2. Optimizar y elevar el nivel de eficacia de las operaciones de interdicción al TID en el Vraem. Este objetivo busca aumentar el desempeño de las instituciones conformantes del FUTAC para incrementar el rendimiento de los operativos antidrogas en zonas estratégicas, mediante el apoyo de personal especializado y recursos necesarios y deseables para cumplir las metas institucionales, las cuales serán evaluado periódicamente.
- OP 3. Reducir significativamente el TID en el Vraem. Este objetivo se orienta a disminuir la oferta de droga mediante la reducción de la producción de ilegal de droga, y desarticulación de las organizaciones dedicadas al TID en el ámbito nacional e internacional.

- OP 4. Generar información propia, confiable y oportuna para los próximos operativos. Este objetivo responde a que, sin datos, no hay inteligencia, y, que, sin inteligencia, no hay operativos antidrogas eficientes. Esto se orienta al uso de nuevas tecnologías y la habilidad del personal Dirandro para recolectar, procesar, y analizar datos, identificando y mejorando en la prevención estratégicamente en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en el Vraem en los campos de investigación criminal e inteligencia policial estratégica.

Respecto a la organización, el Comando FUTAC tiene la autoridad para organizar las fuerzas de apoyo, y su control operacional. Este es conformado por tres componentes subordinados (DIVMCTID Vraem – Dirandro, Componente aéreo – Diravpol, Fiscalía Especializada en TID – MPFN), asignará sus responsabilidades operativas, y delega relaciones de mando apropiadas e instrucciones de coordinación.

Como resultado, el FUTAC es una organización sólida, la cual proporciona unidad de mando, planeamiento, dirección centralizada, y ejecución descentralizada en los operativos antidroga. La siguiente figura muestra la Organización del FUTAC.

Figura 4: Organigrama FUTAC

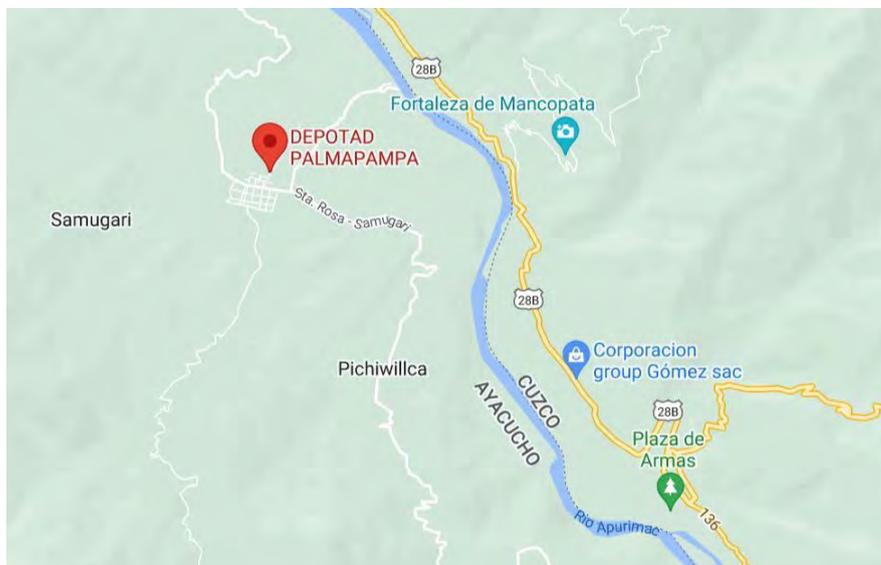


Fuente: Elaboración propia.

Respecto al área geográfica del FUTAC, se establece como base operativa, el Departamento de Operaciones Tácticas Antidrogas (DEPOTAD) de

la DIRANDRO, sede Palmapampa – Ayacucho, una base estratégica por su ubicación geográfica para los operativos antidrogas.

Mapa 1: Ubicación de la base FUTAC (Depotad Palmapampa)



Fuente: Google Maps.

El FUTAC, que depende de la Dirandro, y tiene como área geográfica de operaciones el Vraem – Ayacucho, tiene las siguientes funciones:

1. Planear y ejecutar operaciones de interdicción terrestre, y aérea, para combatir el TID en el Vraem – Ayacucho.
2. Coordinar con las unidades de DIRANDRO, DIRAVPOL y MPFN, la ejecución de los operativos al TID en el territorio de su responsabilidad.
3. Producir inteligencia (información confiable, rápida y oportuna) sobre el TID en el Vraem - Ayacucho para ejecutar operativos estratégicos antidrogas.
4. Decomisar drogas, insumos químicos y otros bienes producto del TID a disposición de la DIRANDRO, y bajo la conducción jurídica fiscal en el Vraem – Ayacucho.
5. Destruir pistas de aterrizaje clandestinas, las cuales sirven de transporte de drogas en el Vraem – Ayacucho.
6. Destruir laboratorios clandestinos, que sirven para la producción de drogas en el Vraem – Ayacucho.

7. Otras funciones de acuerdo a las disposiciones legales que el Director Antidrogas asigne.

Respecto a la relación entre la FUTAC y el comando militar del VRAEM, se tiene en consideración ciertas funciones que requieren el trabajo conjunto con las Fuerzas Armadas:

1. Evaluar la seguridad requerida durante el proceso de planificación de las intervenciones antidrogas para determinar la participación de las FFAA en las intervenciones. Considerando la Estrategia Nacional de lucha contra las drogas 2017-2021, el apoyo será obligatorio cuando las operaciones de interdicción vayan dirigidas a la desactivación de proveedores de insumos químicos y la destrucción de pistas de aterrizaje clandestinas (pg.83).
2. Compartir la inteligencia resultante de la FUTAC a las FFAA de forma constante y recíproca.

Respecto a las operaciones del FUTAC, se constituye un plan operativo, en el cual se planifica las actividades estratégicas para cumplir los objetivos mencionados, como lo muestra la siguiente Tabla 13:

Tabla 13: Plan Operativo FUTAC

Objetivo estratégico	Actividad estratégica
Mejorar la eficacia en los operativos de interdicción al TID Vraem – Ayacucho.	1. Operaciones policiales especializadas terrestres y aéreas al TID y delitos conexos.
	2. Operaciones policiales permanentes al TID y delitos conexos. (2 a 3 operativos semanales)
	3. Operaciones policiales focalizadas al TID y delitos conexos (Distrito de Llochegua, Mayapo, Canayre y Santa Rosa).
	4. Programa de capturas a miembros de las redes criminales del TID y delitos conexos.
	5. Articulación para la gestión y coordinación de operaciones policiales al TID y delitos conexos.
	6. Elaborar informes para la gestión del conocimiento de las amenazas al TID y delitos conexos.

	7. Comunicación efectiva para el personal del FUTAC y reducir la barrera burocrática.
	8. Aumentar la competencia territorial de la actividad fiscal con respeto de la legalidad en el territorio del VRAEM, la cual ha sido declarada zona de emergencia, en materia de TID y delitos conexos.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los insumos a disposición, y resultados esperados del FUTAC, la cual tiene como finalidad articular esfuerzos interinstitucionales, DIRANDRO, DIRAVPOL y Ministerio Público en los operativos antidrogas en el Vraem, priorizando la de inteligencia estratégica, y el trabajo en equipo, la Tabla 14 resume los componentes del prototipo del FUTAC:

Tabla 14: Componentes del prototipo del FUTAC

	<b><u>Componente I</u></b> (DIVMCTID Vraem, DIRANDRO)	<b><u>Componente II</u></b> (Componente aéreo, DIRAVPOL)	<b><u>Componente III</u></b> (Fiscalía Antidrogas Kimbiri - Ayacucho, MPFN)	<b><u>Componente IV</u></b> (Componente de Inteligencia DIRANDRO )
¿Cuál es el objetivo del componente ?	Disponer de personal policial especializado en operativos estratégicos al TID.	Disponer de apoyo aerotáctico, que permita ejecutar operativos eficaces antidrogas.	Disponer de apoyo fiscal y participar en los operativos policiales al TID de acuerdo a la legalidad.	Disponer de información propia, confiable, rápida y oportuna en materia de TID.

<p>¿Cuáles son los insumos?</p>	<p>Tres insumos:</p> <p>I) 150 agentes policiales (Oficiales y suboficiales) especializados en operativos al TID: adiestramiento individual del combate, uso de GPS, explosivos; montaje y operaciones helitransportadas.</p> <p>II) Terreno estratégico: Base Antidrogas de Palmapampa, ubicada en la provincia de La Mar (Ayacucho).</p> <p>III) 10 unidades móviles (camionetas modernas) para establecer transporte</p>	<p>Dos insumos:</p> <p>I) Un helicóptero MI-171 SH (DIRAVPOL); y cuatro helicópteros UH-1HII (Embajada EEUU), un avión Cessna 208 Caraban (DIRAVPOL) cuya cantidad es suficiente para la infraestructura de la base en el Vraem.</p> <p>II) Doce pilotos, un ingeniero de vuelo, cinco artilleros, 10 personal de mantenimiento s,1 abastecedor de combustible, y tres efectivos de apoyo aerotáctico (1 bombero, 1</p>	<p>I) 2 fiscales especializados y capacitados en Operaciones Tácticas contra el TID para mejorar sus capacidades de intervención en los operativos que se realiza en zonas geográficas difíciles y un clima adverso como el Vraem.</p>	<p>I) 10 agentes de inteligencia especialistas y con capacidad en búsqueda, procesamiento, y análisis de información estratégica al TID.</p> <p>II) Acceso al Sistema de interceptación telefónica del Estado peruano (<u>C onstelación</u>), instalado en la DIRANDRO, Sede Palmapampa, el cual es un equipo con la tecnología de punta donado por</p>
---------------------------------	---	---	--	---

	estratégico antidrogas.	radioperador, 1 secretario de operaciones para las estadísticas).		el gobierno norteamericano a través de la DEA.
¿Qué resultado genera cada componente ?	Se obtiene personal especializado y abastecido con apoyo logístico para mejorar los operativos de interdicción al TID	Se obtiene apoyo aerotático a las fuerzas terrestres de ser necesario para operativos estratégicos de interdicción al TID.	Se obtiene un grupo fiscal capacitado para la intervención de los operativos de interdicción al TID	Se obtiene un apoyo de inteligencia a partir de testigos (informantes anónimos), y escuchas telefónicas legales.

Fuente: Elaboración propia.

## Capítulo 4: Análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad

Luego de presentar los componentes del prototipo a detalle, y los objetivos, en esta sección, se demuestra la sostenibilidad del prototipo. El objetivo es contar con un prototipo que sea deseable por el personal del FUTAC, implementable en nuestra realidad, y que sea sostenible económicamente al corto y mediano plazo.

### 4.1 Análisis de deseabilidad

El proyecto de innovación, Fuerza de Trabajo de Tareas Conjunta (FUTAC), tiene como objetivo fortalecer la articulación de esfuerzos interinstitucionales para mejorar la eficacia en los operativos de interdicción al TID en el Vraem, Ayacucho. Esta unidad operativa fortalece la relevancia de un equipo de trabajo antidrogas, y trabajar en equipo con otros actores claves, como la Diravpol, y el Ministerio Público, intercambiando recursos humanos (cantidad y calidad), recursos logísticos, información de inteligencia, contactos, y herramientas tecnológicas para mejorar la efectividad en las tareas y misiones diarias a combatir el TID, que se puede resumir en la siguiente máxima: la unión hace la fuerza.

Asimismo, a efecto de la investigación y del recojo de información (entrevistas estructuradas), se espera que el prototipo del FUTAC es útil para llenar la necesidad del personal DIRANDRO; DIRAVPOL, y Fiscalía Antidrogas – MPFN en el Vraem, Ayacucho apoyando en sus tareas y misiones diarias de combate al TID, mediante una unidad operativa que articula esfuerzos interinstitucionales.

Según el entrevistado 001, un exjefe de la División de Maniobras contra el TID Vraem, sde Palmapampa, sobre la necesidad del FUTAC, manifestó lo siguiente:

*“Bueno, como ya lo manifesté anteriormente. Una de las principales demandas que tiene la División de Maniobras contra el TID en el Vraem es el desplazamiento aerotransportado, es decir, apoyo con helicópteros. ¿Esto por qué motivo? Por el factor seguridad. Por el factor acceso a zonas agrestes, donde no acceden vehículos y la zona es muy peligrosa, es una zona especialmente conflictiva para los desplazamientos por tierra, donde usualmente la población alerta de una u otra manera a las organizaciones criminales dedicadas al Tráfico Ilícito de Drogas sobre las operaciones policiales. Eso sería básicamente el motivo por el cual el desplazamiento del aerotático es una necesidad”, (Entrevistado 001, 2022: Minuto 00:06:32).*

Se considera que tanto el FUTAC, y el intercambio de recursos humanos, logísticos y tecnológicos serán oportunos y necesarios para el personal que lucha al TID en el Vraem, Ayacucho, pues el FUTAC no fue diseñado a partir de un enfoque normativo (“lo que debería ser), sino desde una perspectiva realista: lo que necesita el personal, que cotidianamente combate al TID en el Vraem.

Por último, se espera que como parte de las entrevistas para recoger sus percepciones sobre el FUTAC, se evidencia su deseo para mejorar o cambiar el prototipo.

## **4.2 Análisis de factibilidad**

Sobre la factibilidad del proyecto FUTAC, respecto al equipo de trabajo responsable de la implementación, la Dirandro, la Diravpol y el Ministerio Público forman un equipo multidisciplinario para los operativos de interdicción al TID. Esta variedad de profesionales cuenta con el personal (cantidad y calidad), así como las capacidades y habilidades suficientes para implementar el prototipo de manera efectiva.

Respecto a las capacidades normativas, el FUTAC cuenta con el Artículo 8 de la Constitución Política del Perú (1993), en el cual el Estado reprime, combate y sanciona las TID, así como el Decreto Legislativo 1241, Ley que Fortalece la Lucha contra el TID, y por tanto, no resultaría complicado para emitir una resolución ministerial para crear al FUTAC.

Respecto a la capacidad política, si bien el actual Ministro del Interior, Dimitri Nicolás Senmache Artola, podría ser interpelado por el Congreso, los datos muestran que la inseguridad es problema impostergable, así que implementar este proyecto no tendría riesgo político, incluso con el siguiente ministro, pues la lucha contra las drogas, es un compromiso que no puede quedar vacío.

Respecto al tiempo, el proyecto se realizará este año (mes de octubre) durante la gestión de Luis Vera Llerena, Comandante General de la Policía Nacional del Perú (PNP), por lo que esto asegura la sostenibilidad del proyecto, por lo menos, 1 año que dispone del cargo.

Para culminar, la Dirandro, responsable del FUTAC, identifica los posibles “stakeholders” con los cuales puede establecer convenios:

- Nacional
  - El Ministerio del Interior,
  - El Ministerio Público,
  - El Ministerio de Defensa,
  - Organizaciones sociales de base (CONPACC y FEPAVRAE)
  - Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC),
  - instituciones privadas relacionadas/afines al sector interior (Fundaciones, Think Tanks, entre otros),
- Internacional
  - Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC),
  - Unión Europea,
  - y la Embajada de EE. UU.

### **4.3 Análisis de viabilidad**

Respecto a si el proyecto está dentro del presupuesto de la Dirandro, según la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, el sector interior recibe S/ 10,817 millones de soles por lo que el proyecto se enmarca en el presupuesto.

Hay que precisar que, para el Año Fiscal 2022, el Programa Presupuestal 0031, destinado a reducir el TID, tiene una asignación de S/ 268 millones, que representa el 2.5 % del presupuesto total del Sector Interior. Adicionalmente, la meta tal presupuesto prioriza el Valle del Vraem, la principal zona cocalera, con la ejecución de 9,715 operaciones de interdicción contra tráfico ilícito de drogas (Mininter, 2021).

Tabla 15: Programa Presupuestal 0031 para Reducir el TID año 2022  
(en millones de soles)

Categoría Presupuestal	Presupuesto 2022	Porcentaje (%)
Programas Presupuestales	5,226	48.3
Programa Presupuestal 0031 - Reducción del Tráfico Ilícito de Drogas	268	2.5
Presupuesto Sector Interior	10,817	100

Fuente: Proyecto de Presupuesto Sector Interior Año Fiscal 2022. Elaboración propia.

Asimismo, en nuestro caso, la realización de un pago adicional por parte del ciudadano no se aplica, pues el proyecto está orientado al funcionario público, y se ejecuta en el marco de la Política Nacional contra las Drogas 2030, el Programa Presupuestal 0031, y no generará ningún costo adicional.

Por último, el retorno de la inversión se verá reflejado en los resultados de la gestión de los operativos de interdicción al TID en el Vraem, en las estadísticas de número de operativos, decomiso de drogas (en kg) y sustancias; y cantidad de laboratorios destruidos. Y la sostenibilidad que la debe caracterizar, los resultados de gestión pueden superar las expectativas a corto plazo (que se puede visualizar en las estadísticas de los meses del presente año, y cómo mejora la curva en base a los resultados obtenidos en la lucha al TID en el Vraem, Ayacucho.

Como manifestó claramente el Entrevistado 001 en referencia a los resultados esperados de la FUTAC en su gestión y los operativos de interdicción al TID en el Vraem Ayacucho, expuso lo siguiente:

*“Yo creo que no solo se van a poder incrementar los operativos policiales, sino que se va a poder llegar a lugares inaccesibles por tierra, donde generalmente se ubican los laboratorios de droga de una mayor envergadura, y también poder llegar a pistas de aterrizaje clandestinas que están muy alejadas de los poblados, donde no hay tránsito vehicular. Sí, yo creo que sí habrá buenos resultados (...) Yo supongo que se puede duplicar hasta triplicar la producción de la cantidad de droga comisada”, (Entrevistado 001, 2022: Minuto 00:30:30).*

O como expreso el Entrevistado 002, un jefe de la Depotad Sede Palmapampa, cuando se les consulto sobre los resultados esperados de la FUTAC:

*“Definitivamente de dos o tres es muy poco, hay muchas más. Esta semana hay 9 operativos a la semana. Con el FUTAC sería el doble”, (Entrevistado 002, 2022: Minuto 00:39:44).*

Hay que precisar que el FUTAC, como organismo de información, con la disponibilidad de datos propios, también podrá realizar análisis estadístico para la elaborar indicadores que permitan medir los resultados de los operativos contra el TID en el Vraem – Ayacucho, así como estudios de causas del citado fenómeno criminal, mejorando la gestión de información e inteligencia estratégica, y uso de datos inteligentes en el marco de la Política Nacional contra las Drogas al 2030, la cual se alinea la Política General de Gobierno al 2021 (Decreto Supremo N°056-2018-PCM).

Así el público objetivo del presupuesto destinado al FUTAC son finalmente las personas que se encuentra en las rutas del TID en el Vraem Ayacucho. En breve, es una inversión para reducir el TID en beneficio de la población.

## Conclusiones

- En los capítulos anteriores, se ha brindado una solución y un panorama, lo más completo posible, del gigante problema público de la ineficacia en los operativos de interdicción al Tráfico Ilícito de Drogas por parte de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú (DIRANDRO), en la incontrolable zona del Vraem, la principal zona cocalera del país, y donde el Estado mantiene una deuda histórica con la población.
- El estudio de este problema nos da una fotografía del reto, como Gobierno, de la lucha contra las drogas, en la cual se ha revelado 6 causas principales. Primero, la insuficiente asignación y administración del personal de la DIRANDRO mitiga la eficacia en los operativos antidrogas. Sin personal disponible, la misión es imposible.
- Segundo, es el insuficiente equipamiento logístico para las operaciones policiales contra el TID en el Vraem, donde los agentes antidrogas sin equipamiento terrestre moderno, y sin apoyo aéreo a tiempo completo, aumentan la problemática de la ineficacia en sus operativos en la agreste zona cocalera.
- Tercero, es la insuficiente difusión de inteligencia relacionada al TID en el Vraem, la cual, sin usar la tecnología para la lucha contra las drogas, y sin información útil, confiable y rápida sobre potenciales sospechosos y culpables, dificulta la eficacia en los operativos antidrogas.
- Cuarto, la corrupción, el cáncer del Estado, es una causa que mitiga la eficacia en los operativos de interdicción al TID en el Vraem, el cual desvía el deber de los agentes antidrogas, servidores públicos, y políticos vinculados al narcotráfico, hacia intereses personales.
- Quinto, es el difícil acceso geográfico al Vraem, un valle que se extiende por las regiones de Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín,

en la medida que no existe apoyo aéreo constante al personal antidrogas, que dificulta su deber en un territorio bastante grande y hostil.

- Sexto, es la relación de las organizaciones dedicadas al TID con la población, que se expresa apoyo al narcotráfico, y rechazo a los operativos policiales, que dificulta la eficacia de la lucha contra las drogas en el Vraem, una zona deprimida del país, con índices muy altos de pobreza (extrema), escasez servicios de comunicación y serios problemas de educación.
- Respecto al concepto de innovación, la impresión que deja el reto de la lucha contra las drogas en el Vraem – Ayacucho, es que los resultados no son seguros, o como dicen en latín: *Alea iacta est* (“la suerte está echada”). No obstante, con una voz afirmativa, donde hay un problema, siempre habrá una oportunidad de solución, y se presenta al concepto final de innovación a continuación: Fuerza de Tareas Conjuntas (FUTAC), una unidad especial operativa – liderado por la Dirandro PNP en el VRAEM (Ayacucho), la cual unifica esfuerzos interstitucionales, multidisciplinario, y estratégica con la finalidad de fortalecer las operaciones de interdicción al TID en la zona citada.
- Respecto a los componentes, la FUTAC, como una unidad operativa unificada, se encuentra conformada por cuatro componentes necesarios:  
(I) Componente terrestre - División de Maniobras contra el TID, sede Palmapampa, Dirandro, (II) Componente Aéreo - Diravpol, (III) Componente de inteligencia - División de Inteligencia Dirandro, y (IV) Componente fiscal - Fiscalía Antidrogas Kimbiri - Ayacucho, Ministerio Público y Fiscalía de la Nación.
- El componente aéreo del FUTAC resulta fundamental para disponer de apoyo aerotáctico (con helicópteros y una avioneta) , que permita ejecutar operativos eficaces en la zona agreste del Vraem, así como el componente de inteligencia del FUTAC, el cual permitirá disponer de información confiable y rápida (informantes y escuchas telefónicas

legales) para realizar operativos al TID más precisos. En breve, aumentan los operativos antidrogas, aumenta su eficacia.

- Respecto al proceso de construcción del prototipo final, se optó por la técnica de Design Thinking (una metodología para testear rápidamente la mejor solución para los usuarios finales: agentes policiales antidrogas del Vraem – Ayacucho), el cual siguió dos pasos necesarios: (I) Diseñar un prototipo inicial el cual fue testeado mediante entrevistas estructuradas, y (II) Presentar el prototipo final con el mayor nivel de resolución posible, es decir, una versión madura de la solución para los usuarios finales.
- Respecto a la deseabilidad (¿Los usuarios quieren la FUTAC), y de acuerdo a la percepción recolectada a partir de fiscales y agentes policiales antidrogas, el prototipo final llena la necesidad de los usuarios finales, es considerada como “oportuna y necesaria” para el personal que lucha al TID en el Vraem, Ayacucho, pues el FUTAC no fue un diseño a partir de un enfoque normativo (“lo que debería ser), sino desde una perspectiva realista (“lo que es”), a partir de quienes luchan cotidianamente contra las drogas en el VRAEM, una zona olvidada y desatendida.
- Respecto a la factibilidad (¿La Dirandro puede implementarla de manera efectiva?), según la información recolectada, el prototipo no solo cuenta con la capacidad normativa, y política, pues se enmarca en la Política Nacional contra las Drogas al 2030, el cual es un objetivo prioritario para el presente y próximo Gobierno, sino también cuenta con potenciales “stakeholders” (actores interesados), como, sin duda, el Mininter, UNODC, CONASEC, la Embajada de EE.UU., y empresas privadas relacionadas al sector interior.
- Respecto a la viabilidad (¿La FUTAC es económicamente sostenible? ¿Cuánto costará?, ¿Ahorrrará costos? ¿Generará ingresos?, dichas cuestiones han sido un tema tratado con mucho cuidado y pulcritud. En efecto, el prototipo se enmarca no solo según la Ley de Presupuesto del

Sector Público para el Año Fiscal 2022, del sector interior, el cual recibe S/ 10,817 millones, sino que, principalmente, en el Programa Presupuestal 0031, el cual se destina exclusivamente a reducir el TID, con una asignación de S/ 268 millones. Asimismo, la FUTAC no genera ningún costo adicional al ciudadano, pues tiene como usuario final al personal DIRANDRO, y se concibe según la Política Nacional de Lucha contra las Drogas 2030. Finalmente, el retorno de inversión se ve reflejado en reducir al TID en beneficio de la población, incluso los resultados pueden superar las expectativas a mediano plazo.

- Conviene terminar detallando la estrategia para implementar la FUTAC, el cual, a partir de los análisis realizados, sin duda, evidencian un panorama favorable, en el cual puede implementarse. El factor técnico, nutriéndose de experiencias nacionales e internacionales, como el caso de Colombia, Bolivia e Italia, así como el análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad, los cuales fueron positivos, hace necesario contar con una estrategia provisional frente al factor político.
- Por ello, la implementación debe garantizar apoyo político, el cual tampoco debería resultar un problema, pues se enmarca en (I) la Política Nacional de la Lucha contra las Drogas 2030, (II) la Política General de Gobierno al 2021, y (III) la Visión del Perú al 2050, aprobada en el Foro del Acuerdo Nación, deseo de todos los peruanos y peruanas. Entonces es un compromiso, que no puede estar vacío, y alguien debe ocuparlo y dirigirlo. Reducir el TID es un tema de voluntad y a la población debe concientizarse. Si no se logra, aún queda la esperanza en la FUTAC, cuyo lema es, como dicen los romanos en latín: “Aún bi concordia, ibi victoria” (Donde hay unidad, hay victoria).

## Referencias bibliográficas

- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol University Press, Policy Press.
- Brown, F. . (2017). Lo que Colombia puede aprender de Tailandia sobre política de drogas. *Revista de Economía Institucional*. 19, 37 (nov. 2017), 323–327.  
<http://dx.doi.org/10.18601/01245996.v19n37.15>
- Cabieses, H. (2005). Sobre coca, cocaleros y drogas: fallos satánicos y debates de fondo. . *Debate Agrario 2001, Lima N° 39*, 27-79.  
<https://www-proquest-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/scholarly-journals/sobre-coca-cocaleros-y-drogas-fallos-satanicos/docview/217878557/se-2?accountid=28391>
- Caro, R. (2017). La implementación de estrategias de inteligencia antidrogas en el Aeropuerto Internacional Jorge Chavez del 2015 al 2016. *Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública* .
- Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas. (2018). El problema de las Drogas en el Perú 2018. Editorial CEDRO, <http://repositorio.cedro.org.pe/handle/CEDRO/378>
- CEPAL, G. y. (2006). *Informe anual 2005-2006* . Economic Commission for Latin America.
- Cisneros, J. (2010). El cáncer del narcotráfico y la militarización de la seguridad pública. *El Cotidiano, Tomo 25, N° 161*, 47-54.  
<https://www-proquest-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/scholarly-journals/el-cancer-del-narcotrafico-y-la-militarizacion-de/docview/619970899/se-2?accountid=28391>
- DEVIDA. (SN). Estrategia Nacional de lucha contra las drogas 2017-2021.
- DEVIDA. (2021). *Monitoreo de la superficie cultivada de la hoja de coca en producción Perú 2020*. Lima: Observatorio Peruano de Drogas (OPD).

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2307542/Anexo%20N%C2%B0%20125-2021-DV-PE.pdf.pdf>

DEVIDA. (2022). *Política Nacional Contra las Drogas al 2030*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2012814/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Contra%20Drogas%20al%202030.pdf.pdf>

DIRAN. (2022). Dirección de Antinarcoáticos de la Policía Nacional .

<https://www.policia.gov.co/direcciones/antinarcoaticos>

Dreyfus, P. (2004). Cuando el remedio es peor que la enfermedad, Reflexiones y advertencias sobre la militarización de la represión del tráfico ilícito de drogas en américa del sur. . *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*.

<https://www-proquest-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/scholarly-journals/cuando-el-remedio-es-peor-que-la-enfermedad/docview/236130368/se-2?accountid=28391>

Dueñas, G. P. (2006). Sicarios, delirantes y los efectos del narcotráfico en la literatura colombiana. 119-142. *Hispanic Review*, 74(2), 119-142.

<https://www-proquest-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/scholarly-journals/sicarios-delirantes-y-los-efectos-del/docview/227275228/se-2?accountid=28391>

Durand, A (2005). El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú.

Itinerario de desencuentros en el río Apurímac. Bulletin de l'Institut

français d'études andines [En línea], 34 (1) | 2005, Publicado el 08 abril

<http://journals.openedition.org/bifea/5651> ; DOI:

<https://doi.org/10.4000/bifea.5651> 2005,

"Tráfico de drogas", <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/>

FARFAN, WILLIAMS. (29 de abril de 2020). La FELCN destruyó 11 fábricas de droga en el Chapare. *La Razón*. <https://www.la-razon.com/nacional/2020/04/29/la-felcn-destruyo-11-fabricas-de-droga-en-el-chapare/>

Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico [FELCN]. (21 de Mayo de 2022). *Combatiendo al narcotráfico en territorio nacional*.

<https://www.felcn.gob.bo/Q-MisionVision.aspx>

Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico [FELCN]. (s.f.). Resultados.

<https://www.felcn.gob.bo/Resultados2020.aspx>

Francis, M. (2014). La crisis en México y las raíces de la violencia social. *El Cotidiano*, núm. 187.

Freeman, C. (1982). The Economics of Industrial Innovation. *University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship*.

Gamboa Rocabado, F. (2008). Cocaleros en el gobierno: un enfoque crítico sobre el complejo coca-cocaína en la Bolivia del siglo XXI. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences [en línea]*, 1578-6730.

Gilda, W. (2012). Violencia y política del tráfico de menores en México en clave de género negro. *Biblioteca Nacional de Chile*, 25.

<https://www.proquest.com/scholarly-journals/violencia-y-politica-del-trafico-de-menores-en/docview/1036596472/se-2?accountid=28391>

Guardi Di Finanza. (2022). Redazione a cura dell'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna del Comando Generale della Guardia di Finanza.

<https://www.gdf.gov.it/>

La resolución 67/183 de la Asamblea General "Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas" A/RES/66/183 (119 de diciembre de 2011), disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/469/83/PDF/N1146983.pdf?OpenElement>

Mansilla, V. (2019). EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y EL PROCESO PRESUPUESTAL EN LA DIRECCIÓN ANTIDROGAS DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ. Repositorio institucional de la Universidad Inca

Garcilazo de la Vega.

<http://repositorio.uigv.edu.pe/handle/20.500.11818/5777>

Mendoza, W. y Leyva, J. (2017). *La economía del VRAEM. Diagnóstico y opciones de política*. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Mestries, F. (2014). La crisis en México y las raíces de la violencia social. *El Cotidiano*, México City Tomo 30 N° 187, pp. 59-66.

<https://www.proquest.com/scholarly-journals/la-crisis-en-méxico-y-las-raíces-de-violencia/docview/1566943439/se-2?accountid=28391>

Mininter. (2021). *Resumen Ejecutivo: Proyecto de Presupuesto del Sector Interior Año Fiscal 2022*. Lima.

Obando, E. (2001). Plan Colombia: Debate en Lima sobre su impacto. *Debate Agrario 2001*, 177-206.

<https://www-proquest-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/scholarly-journals/plan-colombia-debate-en-lima-sobre-su-impacto/docview/217858443/se-2?accountid=28391>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2021).

[https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_de\\_territorios\\_afectados\\_por\\_cultivos\\_ilicitos\\_2020.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf)

Organizaciones de Naciones Unidas. (s.f.). *Tráfico de drogas*.

<https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/>

Oyarvide, C. (2011). El fracaso de una estrategia: Una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos. *Nueva Sociedad*, 231,, 4-13.

<https://www-proquest-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/scholarly-journals/el-fracaso-de-una-estrategia-crítica-la-guerra/docview/852800919/se-2?accountid=28391>

Paredes, M. (2021). Erradicación en suspenso: La dimensión simbólica de la pacificación negociada en el VRAEM. *Revisita de Ciencia Política*, V.41,163-186

Prado Saldarriaga, J. (2014). *Lavado de Activos*. Lima: IURIS.

Quimbayo Ruiz, G. (2008). *Informe sobre políticas de drogas No.28 – Cultivos de uso ilícito y ecocidio*. Amsterdam: Transnational Institute.

Rocabado, F. G. (2008). Cocaleros en el gobierno: un enfoque crítico sobre el complejo coca-cocaína en la Bolivia del siglo XXI. *Nómadas*, Madrid Tomo 20 N° 4, pp. 103-125.

<https://www-proquest-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/scholarly-journals/cocaleros-en-el-gobierno-un-enfoque-crítico-sobre/docview/218738011/se-2>

Ramos, L. (2005). *Lavado de activos en Colombia*. Obtenido de Tesis para obtener el grado de licenciado en la UNIANDÉS: [www.uniandes.co](http://www.uniandes.co)

Rospigliosi, F. (2005). Coca legal e ilegal en el Perú. . *Debate Agrario Lima N° 39*, 81-107.

<https://www-proquest-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/scholarly-journals/coca-legal-e-ilegal-en-el-perú/docview/217857795/se-2?accountid=28391>

Rodríguez, L. R. R. (2009). Limitaciones técnicas, jurídicas e ideológicas para el conocimiento y sanción de la criminalidad económica. *Revista De Derecho Penal y Criminología*, Madrid N° 1, pp. 347-394.

<https://www-proquest-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/scholarly-journals/limitaciones-técnicas-jurídicas-e-ideológicas/docview/1138796853/se-2?accountid=28391>

Sain, M. (2009). *El fracaso del control de las drogas ilegales en Argentina*. . 132-146.: Nueva Sociedad, 222.

<https://www-proquest-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/scholarly-journals/el-fracaso-del-control-de-las-drogas-ilegales-en/docview/199559801/se-2?accountid=28391>

Stöckli, Gabriela. (2014) NARCOTRÁFICO EN EL PERÚ: ¿LUCHA CONTEXTUALIZADA O CONTEXTO EN LUCHA? *La Colmena*, (7), 8-17.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/lacolmena/article/view/12509>

Tuesta Castro, V. H. (2017). *Doctrinas antidrogas: para la prevención, investigación y combate del tráfico ilícito de drogas*. Ediciones Rivadeneyra.

UNODC. (2021). *World Drug Report 2021*. Office on Drugs and Crime.



## Anexos

### Anexo 1: Estructura de la entrevista

#### Entrevista a agentes DIVMCTID sede Palma, Vraem - Ayacucho/ (el insumo cambia de acuerdo con la temática)

Guía de preguntas	
Objetivo	Preguntas
Introducción	1) ¿Cuál es su cargo y cuánto tiempo viene laborando en la institución?
Presentación del prototipo [FUTAC]	2) En su experiencia, ¿Cuáles son las principales demandas de la DIVMCTID [ENTIDAD] para mejorar los operativos de interdicción al TID en el Vraem?
	3) ¿Existe problemas de coordinación entre la DIRANDRO, la DIRAVPOL, y el Ministerio Público, que afectan el rendimiento de los operativos?
	4) En su opinión, para su [ENTIDAD], ¿Estaría de acuerdo con la creación de una unidad operativa conjunta [FUTAC], para fortalecer esfuerzos interinstitucionales, y mejorar los operativos de interdicción al TID?
Organización del prototipo [FUTAC]	5) Concentrémonos, en la organización del [FUTAC], ¿Cuál es su opinión sobre que esta nueva unidad se encuentre compuesta por tres componentes (una DIVMCTID, un componente aéreo – DIRAVPOL, y el apoyo de la Fiscalía Especializada en TID)?
	6) Geográficamente, ¿Estaría de acuerdo si la base operativa del [FUTAC], se establezca en la DEPOTAD, DIRANDRO, sede Palmapampa?
Operaciones estratégicas [FUTAC]	7) Ahora bien, pasemos al tema de las operaciones estratégicas. Respecto a la frecuencia ¿De implementarse el [FUTAC], estaría en sus capacidades realizar de 2 a 3 operativos semanales?
	8) Respecto a los operativos focalizados ¿Considera priorizar los operativos en los distritos de Llochegua, Mayapo, Canayre y Santa Rosa?
	9) Respecto a la gestión del conocimiento, ¿Cuál es su opinión sobre elaborar un informe, luego de cada operativo, para que la unidad disponga de información privilegiada, como acción de contrainteligencia, y autonomía respecto a Lima?
Insumos disponibles [FUTAC]	7) Cambiando de tema, y concentrándonos en los insumos disponibles del [FUTAC]. Respecto al apoyo a la DIVMCTID, ¿Estaría de acuerdo si es suficiente disponer con 150 agentes especializados, un terreno estratégico (DEPOTAD Palmapampa), y 10 camionetas modernas para los operativos? ¿Qué agregaría?

	8) Respecto al apoyo aéreo, ¿Cuál es su opinión sobre disponer de un helicóptero MI-171 SH, 4 helicópteros UH - 1HII, y un avión Cessna 208 Caraban disponible exclusivamente para los operativos?
	9) Respecto al apoyo fiscal, ¿Estaría de acuerdo si 2 fiscales especializados en TID serían suficiente para los operativos [FUTAC]
Resultados esperados [FUTAC]	13) En su experiencia, ¿Qué resultados espera de la intervención del FUTAC en los operativos de interdicción al TID en el Vraem, Ayacucho? ¿Esta innovación, mejorará su eficacia?
	12) ¿En qué medida la Policía Nacional del Perú y el Ministerio del Interior podría apoyar a su entidad?
Cierre	14) ¿Le gustaría agregar algo más?

## Anexo 2: Lista de entrevistados

N°	Nombre	Cargo	Fecha
1	Código 001	Exjefe del DEPOTAD, sede Palmapampa en el Vraem	30 de mayo 2022
2	Código 002	Jefe DIRANDRO contra el TID Vraem Ayacucho	2 de junio 2022
3	Código 003	Fiscal Adjunto Provincial en TID, sede Palmapampa	3 de junio 2022

Nota: Por consentimiento informado, los entrevistados han solicitado ser anónimos, y sus transcripciones son estrictamente para fines académicos.

## Anexo 3 : Identificación del tema de interés

### Incremento de la producción de cocaína en el Vraem

#### 1. Aspectos político, sociológico y económico del Vraem

La circunscripción del valle cocalero de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro abarca las provincias Satipo y Huancayo (Junín), Huanta y La Mar (Ayacucho), La Convención (Cusco) y Tayacaja (Huancavelica), los cuales tienen una población aproximadamente de 609,113 habitantes y una superficie total de 36,994 km<sup>2</sup>, valle cocalero caracterizado por el elevado índice de pobreza (65%) y extrema pobreza (26%).

La población del Vraem está principalmente distribuida en dos estratos: urbano y rural, el segmento urbano lo constituyen básicamente las capitales de los distritos, mientras que la población rural se encuentra en las comunidades; a este segmento pertenece la población nativa del valle, constituida por los Asháninkas (en Pichari y en el valle del Ene) y los Machiguengas (en Kimbiri y Vilcabamba), poblaciones que mantienen sus propias costumbres e idiomas.

#### 2. Cultivos ilícitos de coca en el Vraem

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), en su reporte “Monitoreo de la superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción, Perú – 2020”, publicado en octubre de 2021, informa que el Vraem a diciembre de 2020 presenta una extensión de 27,994 ha de cultivo de coca, mostrando un incremento de 7.6% respecto al año anterior, representando el 45% del total a nivel nacional (61,777 ha).

Zona	Área neta (ha)			% variación	% del total
	2018	2019	2020		
Vraem	24,111	26,028	27,994	7.6%	45%

Fuente: DEVIDA 2021

El Vraem es la zona con mayor producción de hoja de coca, es así que, el 2020 aportó un volumen aproximado de 101,406 tm de hoja seca, equivalente al 69.3 % del total nacional (146,359 tm)

El Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro concentra la mayor extensión de cultivos de coca a nivel nacional, constituyendo una zona estratégica de interés para las organizaciones y clanes dedicados al tráfico ilícito de drogas (TID), debido a las condiciones ahí existentes que favorecen su accionar, entre ellas destaca la población rural de baja condición socioeconómica fácilmente captable en las diversas actividades del TID (cultivo y producción de hoja de coca; producción, acopio y transporte de drogas cocaínicas), y la presencia de la organización terrorista Sendero Luminoso (OT-SL), que no solo se dedica a promover la lucha de clases sociales y desarrollar su llamada guerra popular (GP), sino que desde hace buen tiempo realiza actividades de TID, como una forma de financiar sus actividades subversivas.

Cabe señalar que a la fecha personal del Proyecto Especial CORAH no ha realizado acciones de reducción del espacio cocalero en el Vraem.

### **3. El Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH)**

Fue creado mediante Decreto Supremo 043-82-AG, de acuerdo con lo previsto en el Convenio de Cooperación suscrito entre los Gobiernos de los Estados Unidos de América y del Perú, el 26 de setiembre de 1981.

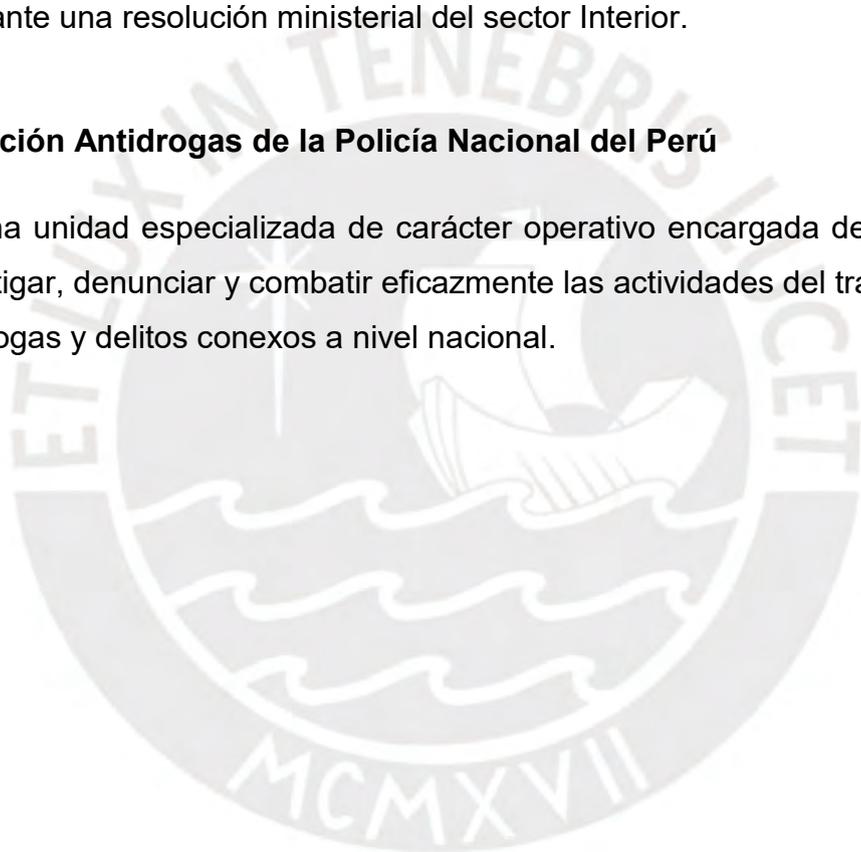
El Decreto Supremo N°014-2019-IN del 09 de julio de 2019, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Interior, en su cuarta disposición complementaria final dispone que: *“El Proyecto Especial CORAH depende de la Dirección General contra el Crimen Organizado del Ministerio del Interior, y le corresponde proyectar, planear, ejecutar y controlar las medidas y acciones de reducción del cultivo de la planta de coca, con responsabilidad social a nivel nacional, en armonía con la política de Estado, la Estrategia Nacional contra las Drogas y convenios internacionales suscritos por el Estado peruano en esta materia. Sus*

*regímenes económico y administrativo se derivan del Convenio Bilateral de Cooperación entre los Gobiernos del Perú y de los Estados Unidos de América”.*

Para el cumplimiento de la misión institucional, el Proyecto Especial CORAH desarrolla la reducción de cultivos ilegales conforme a los objetivos y metas establecidos en la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017 – 2021, específicamente con los referidos al eje estratégico “Reducción de la Oferta de Drogas”, asimismo, su accionar se enmarca en el “Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal en el Perú”, que es aprobado mediante una resolución ministerial del sector Interior.

#### **4. Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú**

Es una unidad especializada de carácter operativo encargada de prevenir, investigar, denunciar y combatir eficazmente las actividades del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos a nivel nacional.



#### **Anexo 4:**

### **Programa Presupuestal 0031**

El programa presupuestal 0031 denominado “Reducción del Tráfico Ilícito de Drogas”, se encuentra a cargo del Ministerio del Interior, para ello encarga la tarea de su ejecución a la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú. Este programa presupuestal identifica como problema público el “incremento del tráfico ilícito de drogas” en el Perú.

En este contexto, se identifica claramente un incremento de áreas de cultivo de coca en el 2017 comparada con el año anterior, la cual ascendió de 43,900 a 49,900 hectáreas. De las 13 zonas cocaleras identificadas en el país, fue el VRAEM que evidenció una mayor concentración de estos cultivos, calculándose aproximadamente 21,646 hectáreas de siembra, esto representa 43% del total nacional.

Conforme al árbol de problemas del programa presupuestal, ha identificado tres causas directas: **el incremento de la producción de drogas ilícitas, limitada labor preventiva y represiva del sistema de lavado de activos, y limitada capacidad para la defensa judicial del estado.**

Para enfrentar estas causas, el Estado ha encargado al sector Interior, a través de la PNP, la exclusividad del orden interno y orden público, bajo ciertas consideraciones, comparte este rol con la Fuerza Aérea del Perú (FAP). Respecto al control y vigilancia del espacio aéreo la FAP tiene rectoría exclusiva. Así mismo, la PNP encarga sus operaciones policiales de lucha contra el TID a la Dirección Especializada Antidrogas amparada en el DL 1241 Ley que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

A pesar de las responsabilidades asignadas por el Estado para combatir este problema público, el Perú sigue siendo uno de los principales productores de cocaína, desde su producción básica (PBC) hasta su estado más purificado. A manera de comparación durante el 2017 se produjo un total de 117,292 toneladas métricas de hoja de coca, elevándose en un 11% con respecto al año 2016, siendo el caso que el VRAEM es la zona de mayor producción,

estimándose unas 78,511 toneladas métricas de hoja de coca; de igual manera se registró un incremento de avionetas no identificadas que sobrevolaron espacio aéreo peruano evidenciando nuevos puentes aéreos en este periodo (zona del VRAEM).

La realidad problemática descrita afecta a los 32 824 358 de habitantes, sin embargo, la población que suele ser más afectada es aquella que se encuentra en las rutas de tránsito de la droga (focalización) la cual asciende a 24 357 829 habitantes.

El PP0031 ha identificado tres medios directos para solucionar el problema: reducción de la producción de drogas ilícitas, mejoramiento de la labor preventiva y represiva del sistema de lavados de activos, y mejoramiento de la capacidad para la defensa judicial del Estado. De esta manera surgen los siguientes productos:

- **Operaciones de interdicción contra el tráfico ilícito de drogas.**
- **Hectáreas reducidas de cultivos ilícitos de hoja de coca.**
- **Procesos judiciales con intervención de la procuraduría pública especializada contra el TID y lavado de activos.**

Finalmente, las entidades comprometidas y acciones por desarrollar para resolver este problema, el PP0031 toma como base legal la Constitución Política del Perú según los artículos: 8, 166, 168, 171, y el DL 1241 Ley que fortalece la lucha contra el TID.

Nivel de objetivo	Indicadores	Responsable del diseño del producto	Responsables de la entrega del producto
<b>Producto 1:</b> <b>Operaciones de interdicción contra el tráfico ilícito de drogas.</b>	Operación	<b>DIRANDRO PNP</b>	<b>Unidades Orgánicas que entregan el producto en forma secuencial.</b> <b>Unidades Orgánicas que entregan el producto en forma paralela.</b> <b>Unidades Orgánicas que entregan el producto en forma de apoyo.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 1</b> Investigaciones científicas para la detección de innovaciones tecnológicas en la producción de drogas ilícitas.</li> </ul>	Investigación		Unidad de Investigación y Desarrollo de la DIRANDRO PNP.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 2</b> Planeamiento y ejecución de operaciones policiales contra el TID.</li> </ul>	Operación		Las Divisiones de maniobra, División Portuaria y Aeroportuaria de la DIRANDRO PNP.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 3</b> Control e intervención de garitas.</li> </ul>	Operación		Las Divisiones de Investigación contra el Tráfico de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados DIRANDRO PNP.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 4</b> Investigaciones policiales contra el TID e insumos químicos y productos fiscalizados.</li> </ul>	Investigación		Las Divisiones de Investigación contra el TID, División de investigaciones especiales, Jefatura de División de inteligencia y Jefe de Divisiones de Maniobra Antidrogas.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 5</b> Soporte aéreo para la interdicción contra el TID.</li> </ul>	Hora de vuelo		División de Operaciones Aéreas de la Dirección de Aviación Policial PNP.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 6</b> Custodia, traslado y entrega de la droga decomisada.</li> </ul>	Kilogramo		Unidad de Control de drogas de la Oficina de Criminalística de la DIRANDRO PNP.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 7</b> Recepción, almacenamiento y destrucción de la droga decomisada.</li> </ul>	Kilogramo		Dirección General contra el Crimen Organizado.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 8</b> Destrucción y disposición final de insumos químicos fiscalizados.</li> </ul>	Kilogramo		Director General contra el Crimen Organizado.
<b>Producto 2:</b> <b>Hectáreas reducidas de cultivos ilícitos de hoja de coca.</b>	Hectárea	<b>Proyecto Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga CORAH.</b>	<b>Proyecto Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga CORAH, DIRANDRO PNP y DIRAVPOL PNP</b>

		<b>DIRANDRO PNP</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 1</b> Reducción de hectáreas de plantaciones ilegales de coca y destrucción de almácigos de coca.</li> </ul>	Hectárea		Dirección de Operaciones CORAH, DIRANDRO PNP y DIRAVPOL PNP.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 2</b> Asistencia a la población por el programa de responsabilidad social.</li> </ul>	Persona		Dirección de Operaciones CORAH.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 3</b> Operaciones de seguridad para la reducción de las áreas de cultivo ilícito de hoja de coca.</li> </ul>	Operación		Departamento de Operaciones Especiales II Tingo María – Huallaga DIRANDRO PNP.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 4</b> Soporte aéreo para la reducción de las áreas de cultivo ilícito de hoja de coca</li> </ul>	Hora de vuelo		División de Operaciones Aéreas de la DIRAVPOL PNP.
<b>Producto 3:</b> <b>Procesos judiciales con intervención de la procuraduría pública especializada contra el TID y lavado de activos.</b>	Proceso	<b>Procuradora Pública Especializada en delitos de TID MININTER.</b>	<b>Procuraduría Pública Especializada en TID MININTER.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 1</b> Intervención de la procuraduría pública contra el TID y lavado de activos en las diligencias de investigación preliminar.</li> </ul>	Expediente		Unidad de Investigación preliminar Equipo Especializado TID y Lavado de Activos de la PPETID.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 2</b> Intervención de la procuraduría pública contra el TID y lavado de activos en las diligencias del proceso judicial.</li> </ul>	Proceso		Equipo Especializado TID y Lavado de Activos de la PPETID.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actividad 3</b> Intervención de la Procuraduría Pública contra el TID y Lavado de Activos en la ejecución de sentencia</li> </ul>	Proceso		Equipo Especializado Ejecución de Sentencia de la PPETID

Fuente: PP 0031 – MINITER

## DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO 1

### “Operaciones de interdicción contra el tráfico ilícito de drogas”

La Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú DIRANDRO es el responsable del diseño de este producto; el mismo que busca intervenir sobre organizaciones criminales vinculadas al tráfico ilícito de drogas, campesinos cocaleros que generan resiembra, personas vinculadas en la cadena delictiva del TID (acopiadores, transportistas, comercializadores, micro comercializadores), tripulación de aeronaves ilícitas al servicio del TID, cabecillas, integrantes y miembros de bandas criminales.

Para ello se desarrollará operaciones policiales de interdicción, con el empleo de acciones de inteligencia que permita la destrucción de laboratorios de producción de drogas ilícitas, pozas de maceración, cultivos de coca, de amapola y marihuana, destrucción de pistas aéreas clandestinas; así mismo, actividades de investigación a personas dedicadas a la producción y comercialización de drogas ilícitas, como al desvío de insumos químicos y productos fiscalizados.

De igual forma, se desarrollará operaciones de interceptación aérea de aeronaves no identificadas a través del Comando de Operaciones de Defensa Aérea, con el fin de disminuir sustancialmente el ingreso de aeronaves ilícitas en el espacio aéreo nacional.

La entrega de este producto comprende 08 actividades, ejecutadas por DIRANDRO a través de sus órganos de ejecución, divisiones de maniobra antidrogas (Huallaga, Mazamari, Ayacucho, Iquitos, Pucallpa, Norte y Sur Oriente Punto), división de prevención, división de investigación y control de insumos químicos, división portuaria y otras subunidades, Frente Policial VRAEM; la DIRAVPOL y Comando Conjunto de las FFAA. Ellos planifican y ejecutan operaciones de interdicción contra el TID y sus delitos conexos, protegiendo a la sociedad de las amenazas contra la salud pública, la violencia y la criminalidad. Estas actividades son:

- Investigaciones científicas para la detección de innovaciones tecnológicas en la producción de drogas ilícitas.
- Planeamiento y ejecución de operaciones policiales contra el TID.

- Control e intervención de garitas.
- Investigaciones policiales contra el TID e insumos químicos y productos fiscalizados.
- Soporte aéreo para la interdicción contra el TID.
- Custodia, traslado y entrega de la droga decomisada.
- Recepción, almacenamiento y destrucción de la droga decomisada.
- Destrucción y disposición final de insumos químicos y productos fiscalizados.

## **DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO 2**

### **“Hectáreas reducidas de cultivos ilícitos de hoja de coca”**

El Proyecto de control u reducción de cultivo de la coca en el Alto Huallaga CORAH y la DIRANDRO PNP, con las entidades responsables del diseño del producto.

El producto interviene sobre las extensiones de terreno de cultivos de coca ilegales, conducidos por productores cocaleros quienes emplean la siembra y la resiembra. Esta producción ilegal de hojas de coca, para enfrentarla llevara a cabo acciones de erradicación, beneficiando de manera indirecta aquellos pobladores que encuentran afectados por la cadena delictiva del TID. Para ello se realizará el servicio de extracción, de plantaciones de hoja coca ilegal, de manera manual con empleo de personal civil erradicadores contratados por el Proyecto Especial CORAH, en labores conjuntas con la DIRANDRO quien brinda la seguridad, y la DIRAVPOL que brinda el soporte aéreo.

La entrega de este producto comprende 04 actividades. Una vez elaborado y aprobado el Plan anual de reducción del espacio cocalero con responsabilidad social, se iniciarán las actividades de reducción de hectáreas de plantaciones ilegales de hoja de coca y destrucción de almácigos de coca en aquellas zonas priorizadas según el plan anual. Estas actividades son las siguientes:

- Reducción de hectáreas de plantaciones ilegales de hoja de coca y destrucción de almácigos de coca.
- Asistencia a la población por el programa de responsabilidad social.

- Operaciones de seguridad para la reducción de las áreas de cultivo ilícito de hoja de coca.
- Soporte aéreo para la reducción de las aéreas de cultivo de hoja de coca.

**Programa presupuestal 0074**  
**“Gestión integrada y efectiva del control de oferta de drogas en el Perú”**

Este programa presupuestal además de definir el problema de la oferta de drogas como un fenómeno complejo, dinámico y multicausal que requiere de una intervención coordinada entre las entidades públicas encargadas del control de la oferta de drogas, señala dos elementos clave a considerar para el control de la cadena delictiva de la oferta de drogas ilícitas, así tenemos: la desarticulación de las organizaciones criminales y la identificación y control de las rutas del TID y de los circuitos por donde fluyen las ganancias de estas ilícitas actividades; para ello, propone el fortalecimiento de la inteligencia antidrogas.

Asimismo, indica que el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem), es la zona con mayor extensión de cultivos de coca y producción de cocaína a nivel nacional, de conformidad a los datos proporcionados por la Oficina de las Naciones Unidas contra el delito y la droga (ONUDD), y que a la fecha personal del Proyecto Especial CORAH no ha realizado labores de erradicación de dichos cultivos ilícitos en el referido valle cocalero.

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – Devida, encargada del diseño y conducción de la Política Nacional de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, diseñó la Estrategia Nacional de lucha contra las Drogas 2017 – 2021 con un enfoque integral, involucrando a todas las instituciones del Estado peruano en sus tres niveles de gobierno, el cual consta de cuatro Ejes Estratégicos; en esa línea, el Programa presupuestal 0074 se encuentra vinculado al **Eje de reducción de la oferta** de la citada Estrategia Nacional, que tiene entre sus objetivos específicos reducir los cultivos de coca ilícitos a nivel nacional, para cuyo efecto Devida determina las instituciones del Estado que tienen la facultad permanente para ejecutar acciones de control, fiscalización, coacción y sanción referidas al tráfico ilícito de drogas de conformidad a la legislación vigente.

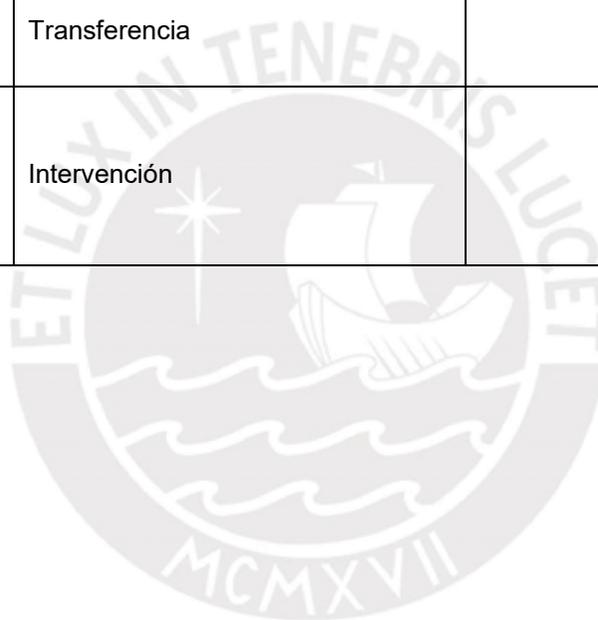
La estructura funcional programática del PP 0074 para el año 2020 consta de dos productos con tres actividades cada una, conforme al detalle siguiente:



Nivel de objetivo	Indicadores	Responsable del diseño del producto	Responsables de la entrega del producto
<p><b>Producto 1:</b> Entidades públicas con mecanismos de coordinación para la planeación y evaluación de intervenciones para el control de la oferta de drogas</p>	Plan de intervención (operativo y/o estratégico)	<b>DEVIDA</b>	Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local
<p><b>Actividad 1</b> Diseño, conducción e implementación de comités y otros espacios de coordinación para intervenciones conjuntas.</p>	Plan de intervención (operativo y/o estratégico)		
<p><b>Actividad 2</b> Elaboración de estudios relacionados al control de la oferta de drogas.</p>	Documento (número de estudios e investigaciones desarrolladas)		
<p><b>Actividad 3</b> Diseño e implementación de campañas de sensibilización para desalentar el accionar relacionado con la cadena delictiva de la oferta de drogas.</p>	Campaña (número de campañas)		
<p><b>Producto 2:</b></p>	Unidad especializada (número de unidades especializadas)	<b>DEVIDA</b>	Gobierno Nacional, Devida, Poder Judicial, Ministerio Público, Mindef,

Unidades especializadas en el control de la oferta de drogas con capacidades operativas.			Dicapi, FAP, CC.FF.AA., Sunat, Mininter, PNP y otros.
<b>Actividad 1</b> Capacitación del personal de las unidades especializadas.	Persona capacitada (número de personas debidamente instruidos y entrenados)		
<b>Actividad 2</b> Reducción de cultivos con fines ilícitos.	Transferencia		
<b>Actividad 3</b> Operaciones conjuntas para el control de la oferta de drogas.	Intervención		

Fuente: Devida



Anexo 5: Tabla de causas del problema público

Nº DE LA CAUSA	DENOMINACIÓN DE LA CAUSA	DESCRIPCIÓN DE LA CAUSA (MECANISMO CAUSAL)	AUTORES QUE LO RESPALDAN (RELACIÓN CAUSAL)
1	<b>Delito complejo multicausal</b>	<p><b>Dreyfus, P. G. (2004)</b>, sostiene que el empleo de los militares en apoyo a la policía contra el tráfico ilícito de drogas no debe ser descartado. Sugiere el autor que, los militares deben adecuar sus procedimientos de intervención con los objetivos en la lucha contra el TID, ya que se trata de un problema multifacético con profundas características sociales y económicas que promueven su producción, consumo e incentivos para la industria del TID, sobre todo cuando se tiene estados con debilidades estructurales. Se tiene que entender que los mecanismos de represión, es solo una de las formas por frenar y reducir el incremento de este comercio ilegal, por consiguiente, el estado debe acompañar a estas actividades con políticas de largo plazo que contribuyan al desarrollo económico y construcción de capital social. Finalmente, la participación militar en labores de represión al TID seguirá en aumento, pese a ello, mientras no se ataquen las causas sociales y económicas que promueven la producción y consumo de drogas ilegales, existirá siempre incentivos para su comercio ilegal.</p>	<p><b>Dreyfus, P. G. (2004)</b></p>
		<p><b>Cisneros, J. L. (2010)</b>, destaca que la reflexión va más allá de la crítica a la militarización para contribuir en la lucha contra el TID. Este es un fenómeno social complejo, multifacético y de carácter internacional, el cual, pese a que es enfrentado con instrumentos jurídicos y variedad de estrategias de acción, se presenta una expansión: mayores mercados de comercio ilegal, abundancia en la producción, mayor variedad de narcóticos, aumento de consumidores y crecimiento de niveles de violencia. La decisión del Estado mexicano fue la participación del ejército en tareas de lucha contra el narcotráfico. Pese a estas buenas intenciones, sino de malas estrategias, han causado daños colaterales, mostrando nuevamente el fracaso de las políticas públicas en materia de seguridad, sin que se pueda entender con claridad las verdaderas causas del fracaso. Finalmente, el autor cita algunas afirmaciones dadas por Colin Powell, entre ellas: <i>“No podemos vencer a los cárteles teniendo armas más poderosas; la educación y el trabajo son las mejores alternativas para combatir la criminalidad”</i></p>	<p><b>Cisneros, J. L. (2010).</b></p>
		<p><b>Oyarvide, C. (2011)</b>, concluyó, para enfrentar el TID es necesario contener y reducir la violencia, minimizando daños colaterales hacia la sociedad y las personas que giran en torno a las actividades de represión que realizan las fuerzas del orden. Para ello se debe buscar una estrategia hacia la prevención, educación, cultura de la legalidad, empleo, cultivos alternativos, formación de una policía eficaz y confiable y una despenalización. Aclara el autor que no existen alternativas que logren solucionar el problema por completo, pero las estrategias descritas son una mejor alternativa para enfrentar el problema, antes de seguir destinando recursos a formas tradicionales que tienen los gobiernos de enfrentar el TID (represión).</p>	<p><b>Oyarvide, C. (2011)</b></p>
2			<p><b>Sain, M. F.</b></p>

	<p><b>Políticas prohibicionistas y represivas.</b></p>	<p><b>Sain, M. F. (2009)</b>, refiere que la legislación antidrogas en el mundo, solo ha producido criminalidad y poco o nada en la disminución del consumo. Para el autor, prohibicionismo significa, acentuar un monopolio dentro de un mercado ilegal, consecuentemente un incremento vertiginoso de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilegales en el mundo, creándose así cada vez más redes criminales. El entonces ministro del interior de Argentina (2007), sostuvo que las políticas para enfrentar el narcotráfico tienen un carácter punitivo, y que estas tanto en el ámbito internacional y en la Argentina, significaron un absoluto fracaso. Así mismo, refiere que la mayoría de los procedimientos policiales en la lucha contra las drogas, son iniciados en flagrancia y no como resultado de una labor de inteligencia que enfrente este problema. Las autoridades policiales solo detienen a consumidores, y cuando los decomisos de drogas son muy grandes, generalmente no se producen detenciones, presumiéndose la existencia de nichos de corrupción.</p>	<p><b>(2009)</b></p>
		<p><b>Oyarvide, C. (2011)</b>, concluye que después de cuatro años de una política aplicada por el Gobierno de Felipe Calderón en México “Guerra frontal contra el narcotráfico”, sus efectos han sido aumento del consumo, violencia y penetración del crimen en las instituciones estatales, así como violaciones a los Derechos Humanos y el nacimiento de un nuevo paramilitarismo; asimismo, sostiene que la estrategia represiva además de acarrear gasto público oneroso, fracasó en la lucha contra el narcotráfico argumentando que esta solo se concentró en actividades policiales y militares.</p>	<p><b>Oyarvide, C. (2011)</b></p>
<p><b>3</b></p>	<p><b>Existencia de una demanda</b></p>	<p><b>Obando, E. (2001)</b>, durante el debate en Lima sobre el impacto del Plan Colombia, sostuvo que la guerra contra las drogas ilícitas no se puede ganar mientras exista una gran demanda. En los Estados Unidos se ha implementado una política para la reducción de la demanda; sin embargo, esta no puede ser reducida más del consumo, porque tendrían que cambiar parte de su sistema económico y social, algo que en realidad no va a ocurrir, por ello, los estadounidenses tienen la idea de acabar con la droga eliminando la producción; política que según el autor no tiene futuro. Desde esta perspectiva estadounidense, los países en vía de desarrollo tienen que diseñar o moldear sus políticas o estrategias antidrogas. Finalmente, advierte, no es correcto mencionar “que este es un problema de gringos, que se envenenen solos”; ya que el narcotráfico genera mafias que se enquistan en los territorios e incluso en los propios estados.</p>	<p><b>Plan Colombia: debate en Lima sobre su impacto. (2001).</b></p>
		<p><b>Cabieses, H. (2005)</b> en su artículo sobre coca, cocaleseros y drogas, refiere que el Gobernador Regional de La Libertad (Perú), tras sostener una reunión con dirigentes campesinos y autoridades del distrito Ongón, manifestó que no se puede continuar con políticas antidrogas de la Casa Blanca porque EEUU es el mayor consumidor de drogas del mundo (demanda), hay que aceptar que el problema es el consumo no la producción. Por otro lado, menciona las exhortaciones hechas por el Tribunal Constitucional en el fallo sobre competencias de los Gobiernos Regionales para legislar en temas que le concierne al Gobierno Central; los magistrados indicaron que el tráfico de drogas es un problema de demanda, toda vez que esta finaliza con el consumo de cocaína, demanda que en su mayoría proviene de Estados Unidos, Europa y otros países desarrollados. Finalmente, el autor en términos económicos sostiene, que la demanda de drogas ilegales es la que determina principalmente la oferta de las mismas.</p>	<p><b>Cabieses, H. (2005)</b></p>

4	Corrupción	<p><b>Obando, E. (2001)</b>, refiere que la mafia del narcotráfico estuvo en el gobierno peruano en los años 1990. Según las declaraciones recogidas por el hermano de Pablo Escobar, este afirmó que la campaña del expresidente Fujimori fue financiado con dinero del narcotráfico; asimismo, asevera que la mafia de la droga estuvo también en poder de Vladimiro Montesinos durante esos diez años de gobierno. Finalmente sostiene que, tanto las FFAA, el Poder Judicial y políticos comprados por dinero de las drogas constituyeron un componente serio de corrupción, lo cual constituye un serio problema a la seguridad nacional.</p>	<p><b>Plan Colombia: debate en Lima sobre su impacto. (2001)</b></p>
		<p><b>Dueñas G. P. (2015)</b>, argumenta que el narcotráfico ha modificado el orden político, social y económico en América Latina. Han surgido ciertas prácticas ilegales a raíz de esta lucha, las cuales vienen que afectan la seguridad de los estados, ya que este comercio ilegal se viene adaptando a la forma de las organizaciones y políticas de las entidades gubernamentales, es así como generan corrupción de autoridades y diferentes sectores del gobierno. El dinero del narcotráfico termina circulando por los mundos financieros locales, ya que la corrupción se torna invisible.</p>	<p><b>Gabriela Polit Dueñas (2006)</b></p>
		<p><b>Rospigliosi, F. (2005)</b>, sostiene que el narcotráfico tiene un enorme poder corruptor, este socaba la as instituciones y autoridades. El autor infiere que el objetivo de este poder corruptor es el Poder Judicial, la policía, fiscales, periodistas, políticos y militares. Finalmente, menciona las graves consecuencias de corrupción que trajo consigo el involucramiento de los militares en la lucha contra el narcotráfico en la década de 1980 y mediados del 1990.</p>	<p><b>Rospigliosi, F. (2005)</b></p>
5	Erradicación de plantaciones de hoja de coca	<p><b>Cabieses (2005)</b>, indica que no se puede hacer desarrollo integral con erradicación compulsiva de cultivos con fines ilícitos, menos aún con políticas de fumigación. La reducción de extensiones de cultivo debe ser una consecuencia del desarrollo y no una precondition para ello.</p>	<p><b>Cabieses, H. (2005)</b></p>
		<p><b>Felbab-Brown (2017)</b>, sostiene que en Colombia la erradicación prematura de la coca y los esfuerzos antidrogas mal diseñados pueden significar un desastre para el acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y para la paz social en general que el país tiene oportunidad de lograr; además, detalla que el problema radica en los funcionarios que insisten en la erradicación, a menudo hasta cero hectáreas, incluso antes de establecer medios de subsistencia alternativos. Pero el enfoque “primero la erradicación, después los medios de subsistencia alternativos”, nunca ha funcionado en Colombia, ni siquiera con las mejores intenciones y mucho esfuerzo, como en Nariño. Esto se debe a que los medios de subsistencia alternativos suelen tomar años de esfuerzo multifacético para arraigar y empezar a producir ingresos suficientes y sostenibles. Insistir en la erradicación como condición previa emponzoña todo esfuerzo de los agricultores.</p>	<p><b>Felbab-Brown (2017)</b></p>
6			<p><b>Cabieses, H. (2005)</b></p>

		<p>Los magistrados del Tribunal Constitucional Peruano abordan aspectos críticos respecto a los cultivos alternativos y señalan que, Devida también es ineficaz en la lucha antidroga. Las medidas complementarias como desarrollo alternativo, hasta el momento tampoco han tenido los resultados constitucionalmente exigibles de incorporar a los coccaleros a las políticas agrarias alternativas en el marco del desarrollo agrario y de la lucha contra el narcotráfico. El programa de desarrollo alternativo no ha cumplido a cabalidad con el objetivo de mitigar los efectos de la erradicación de la hoja de coca, así como el de crear condiciones favorables para un desarrollo rentable. Los avances de este programa no son percibidos por la población involucrada</p>	
	<b>Desarrollo de cultivos alternativos</b>	<p>Rocabado Franco Gamboa (2008), sostiene que la presión que ejerce el gobierno estadounidense hacia Bolivia en materia de narcotráfico y sustitución de cultivos puede ser calificada como una política para favorecer una oposición sistemáticamente destructiva que va socavando el sistema político democrático, y fortaleciendo una profunda ambigüedad moral, sin referencia a procesos de justicia transparente y sin plantear otra estrategia que pretenda llevar el narcotráfico hacia una solución viable, promoviéndose más bien los rasgos de una nueva cultura imperial de amenaza permanente.</p>	<b>Gamboa (2008)</b>
		<p><b>Felbab-Brown (2017)</b>, revela que Tailandia es amplia y merecidamente reconocida como el modelo sobre cómo reducir cultivos ilícitos mediante programas integrales de medios de subsistencia alternativos, y que fue uno de los primeros países que aprendió, en los años sesenta y setenta, que para derrotar a la insurgencia era necesario suspender las políticas punitivas de supresión del cultivo de drogas. Asimismo, detalla que las políticas de erradicación del cultivo de drogas se suspendieron durante las operaciones de contrainsurgencia y durante algunos años del posconflicto, mientras se iniciaban los programas de medios de subsistencia alternativos en las zonas de cultivo de amapola. La erradicación se suspendió hasta que los medios de subsistencia alternativos generaron ingreso suficiente a los cultivadores de adormidera, no antes ni simultáneamente, como se suele prescribir en los esfuerzos internacionales contra el narcotráfico. La adormidera solo empezó a ser erradicada después de varios años de intentos de establecer medios de subsistencia alternativos, y la erradicación se negoció en gran medida con las comunidades locales, a menudo a través de un comité mixto gobierno-comunidad que determinaba si se generaban suficientes ingresos legales, por ello, en el año 2002 Tailandia fue declarada libre de drogas y se convirtió en el único país que ha eliminado cultivos ilícitos mediante enfoques de medios de subsistencia predominantemente alternativos.</p>	<b>Felbab-Brown, (2017)</b>
<b>7</b>	<b>Ineficacia</b>	<p><b>Ruiz (2009)</b>, indica que el principal argumento utilizado a favor del castigo de la persona jurídica ha residido en la contrastada ineficacia de un sistema que sanciona a personas físicas, esto es, a sujetos sustituibles en una organización que no modifica su actividad económico-delictiva porque la pena no incide de forma directa en la capacidad lesiva de la estructura empresarial. La responsabilidad civil es considerada como insuficiente por previsible desde el punto de vista económico, tan insuficiente como las medidas administrativas o de naturaleza seudo penal asociadas al delito tales como el cierre de la empresa o la suspensión de actividades acordadas por el juez penal</p>	<b>Ruiz (2009)</b>

	<p><b>Gilda Waldman (2012)</b>, señala que la prostitución infantil, unida a la trata de blancas -negocio que deja ganancias sólo por debajo del tráfico de armas y de drogas-, está ligada, sin duda, al narcotráfico, a la expansión de redes globalizadas y, ciertamente, a la ineficacia policial y a la protección brindada por empresarios de bares y prostíbulos, así como al amparo ofrecido por autoridades políticas locales</p>	<p><b>Gilda Waldman (2012)</b></p>
	<p><b>Francis Mestries (2014)</b>, infiere que ante las altas tasas de impunidad a los delitos y crímenes por ineficacia de los métodos y técnicas judiciales, o por venalidad y corrupción de los policías, ministerios públicos y tribunales (abogados, jueces, etc.), es imprescindible una reforma a fondo de todo el sistema, que no se limite a "limpiar" policías, ministerios públicos o jueces corruptos, sino que se cambien los procedimientos judiciales, metodologías de investigación, sueldos de personal y la calibración de los delitos para evitar la sobrepoblación de las cárceles con delincuentes menores y por otro lado agilizar la impartición de justicia, pues hay más "sospechosos" que inculpados en las cárceles.</p>	<p><b>Francis Mestries, (2014)</b></p>



**Anexo 6: Matriz de la arquitectura del problema**

<b>DIMENSIÓN</b>	<b>PREGUNTA</b>	<b>HIPÓTESIS</b>	<b>HERRAMIENTA</b>	<b>FUENTE DE DATO</b>
La producción de hoja de coca en el Vraem en el período 2018 - 2020	¿Cuál es el nivel de producción de hoja de coca en el Vraem en el período 2018 – 2020?	La creciente demanda de drogas cocaínicas en el mercado internacional, propicia que las OOTID en Perú intensifiquen sus ilícitas actividades.	Revisión documental	Informe de monitoreo de la superficie cultivada con arbusto de coca en producción, Perú 2020
La producción potencial de cocaína en el Vraem en el período 2018 - 2020	¿Cuál es la producción potencial de cocaína en el Vraem en el período 2018 – 2020?	El incremento de cultivos de coca en el Vraem aumenta el volumen de producción de cocaína	Revisión documental	Informe de monitoreo de la superficie cultivada con arbusto de coca en producción, Perú 2020
Las características de la DIRANDRO en el Vraem y en las zonas de influencia	¿Cuáles son las funciones de la DIRANDRO en el Vraem y en las zonas de influencia?	La cantidad de cocaína decomisada en el Vraem y zonas de influencia son mínimas respecto a la producción potencial de cocaína elaborada por las OOTID	Revisión de la base de datos	Estadística proveniente de la División de maniobra contra el TID Los Sinchis y Vraem Ayacucho
Medición del nivel de eficacia de las operaciones de interdicción contra el TID en el Vraem y zonas de influencia	¿Cuál es el nivel de eficacia de las operaciones de interdicción contra el TID en el Vraem y zonas de influencia?	El déficit de personal policial especializado y recursos logísticos limitan la eficacia de las operaciones de interdicción al TID en el Vraem y zonas de influencia.	Revisión documental	Información proveniente del Área de Administración de la División de Maniobra Los Sinchis y Vraem Ayacucho
			Entrevistas	Jefe de las Unidades de Maniobra

**Anexo 7: Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre las causas del problema público**

PREGUNTA CAUSAL	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	FUENTES DE DATO	HERRAMIENTAS
<p>¿Cuáles son las principales causas de la ineficacia de las operaciones de interdicción al TID realizadas por la Dirandro en el Vraem?</p>	<p>Determinar las principales causas de la ineficacia de las operaciones de interdicción al TID realizadas por la Dirandro en el Vraem</p>	<p>La insuficiente asignación y administración de personal. insuficiente asignación de recursos logísticos, insuficiente e inoportuna difusión de inteligencia, la corrupción, la situación geo climática y la población son las principales causas de la ineficacia de las operaciones de interdicción al TID realizadas por la Dirandro en el Vraem son</p>	<p>Personal PNP Antidrogas</p>	<p>Entrevistas</p> <p>Revisión documental y de información</p>