Políticas de desarrollo alternativo: del Alto Huallaga al VRAEM

José Manuel Qwistgaard Suárez

CEEEP
CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DEL EJÉRCITO DEL PERÚ



Políticas de desarrollo alternativo: del Alto Huallaga al VRAEM



CEEEP
CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

Página legal

Título de la obra: Políticas de desarrollo alternativo: del Alto Huallaga al VRAEM
Autor: José Manuel Qwistgaard Suárez
Corrección de estilo: Mag. Silohé Luisa Llanos Núñez

Editado por:
© 2026 Ejército del Perú
Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP)
Avenida Chorrillos, primera cuadra
Chorrillos, Lima, Perú
Correo electrónico: ceeep@ceeep.mil.pe
Teléfono: +51 943 154 837

Primera edición: agosto de 2026

Depósito legal: N° 2026-10075
ISBN digital: 978-612-99579-1-3

Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta publicación puede reproducirse, almacenarse o transmitirse en forma alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros, sin autorización previa y por escrito del titular de los derechos. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva de su autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Ejército del Perú ni del CEEEP.

Dedicatoria

A Mariangela, mi esposa, y a mis hijos, Manuel y Hannah, por su amor, comprensión y apoyo incondicional, que me acompañaron a lo largo de la elaboración de esta obra.

A la memoria del ingeniero Gonzalo Mosqueira, exdirector del Cuerpo de Apoyo al Desarrollo Alternativo (CADA) del Proyecto de Control y Reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga (CORAH) del Ministerio del Interior (MININTER), pionero en promover el desarrollo alternativo en el Alto Huallaga mediante biohuertos, piscigranjas, crianza de cuyes y cocinas mejoradas, implementadas antes de las acciones de erradicación.

A los egresados de la Universidad Nacional de la Selva (UNAS), quienes impulsan el desarrollo alternativo en el Alto Huallaga desde el sector público y la cooperación internacional, así como a los emprendedores y agricultores de la zona, cuyo esfuerzo garantiza la oferta de productos orgánicos alternativos a la hoja de coca: café, cacao, plátano, palmito, piña, palma, acuicultura en estanques, turismo interno y artesanía.

A la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), entidad que representa al Gobierno del Perú y coordina la intervención estatal junto con la cooperación internacional, gobiernos subnacionales, centros poblados, comunidades y agricultores, a través de productos de desarrollo alternativo. La comunidad académica aún no ha otorgado a DEVIDA el reconocimiento que merece.

Al Ejército del Perú (EP), institución que integré durante tres años en el Colegio Militar Leoncio Prado (CMLP), cuatro años en la Escuela Militar de Chorrillos "Coronel Francisco Bolognesi" (EMCH-CFB) y treinta años como oficial, experiencia que permitió profundizar mi conocimiento sobre la geografía, la población y las costumbres del país.

Al Coronel (EP) Luis Rojas Merino, por su destacada y reconocida labor en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM); al Teniente General (FAP) Rodolfo García Esquerre y al Teniente General (FAP) Raúl Hoyos de Vinatea, por la realización de un trabajo arduo, honesto y transparente, del cual soy testigo al tener

la oportunidad de colaborar con ellos en la Comisión Multisectorial VRAEM Productivo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Al expresidente Ollanta Humala Tasso, quien me confió la responsabilidad de desempeñarme como secretario técnico de la Comisión de Desarrollo del Alto Huallaga (CODEHUALLAGA) durante cuatro años.

A la doctora Carmen Masías Claux, quien ejerció el liderazgo en la presidencia ejecutiva de DEVIDA. Testifico su firme vocación de servicio y la excelencia de su gestión.

Al equipo que me acompañó durante seis años de gestión en el Alto Huallaga, demostrando entrega, profesionalismo y compromiso.

En especial, a la magíster Silohé Luisa Llanos Núñez, miembro del equipo editorial del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP), quien contribuyó al proceso de corrección de estilo y al fortalecimiento de la calidad académica y editorial de esta obra.

Trayectoria profesional y académica

El Coronel (r) José Manuel Qwistgaard Suárez posee una sólida formación en Administración, adquirida en la Escuela de Oficiales del Ejército del Perú (EP), donde cursó estudios entre 1979 y 1982. En 2007, finalizó el programa de Defensa y Desarrollo Nacional, de nivel maestría, en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN); posteriormente, obtuvo el grado de magíster en Administración por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega (UIGV) durante el periodo 2008-2009.



Entre 2011 y 2016, ocupó cargos de alta responsabilidad en el EP, entre ellos, la dirección del Colegio Militar Leoncio Prado (CMLP) y el Comando General del Destacamento de La Convención, en el Cusco, dentro del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Más adelante, entre 2013 y 2018, ejerció funciones en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y en la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), donde se desempeñó como secretario técnico de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y el Desarrollo Económico y Social de la zona del Huallaga (CODEHUALLAGA). Actualmente, el Coronel (r) Qwistgaard ocupa un cargo en la Comisión Multisectorial VRAEM Productivo, dependiente de la PCM.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) reconoció su aporte al país y, en 2005, le otorgó el título de Defensor Calificado de la Patria. En 2017, diversas instituciones lo distinguieron por su contribución al desarrollo de la región Áncash y sus provincias. Asimismo, en 2018, recibió distinciones por su gestión para que el CMLP fuera declarado colegio emblemático, hecho que posibilitó su remodelación ese mismo año.

En el plano académico, publicó las obras Leoncio Prado: *marino* y *militar* (2022) y Crl. Leoncio Prado Gutiérrez: biografía (2010), con lo que aportó significativamente a la historiografía militar peruana.

Prólogo

En enero de 2013, culminé más de tres décadas de servicio en el Ejército del Perú (EP), lo que dio inicio a una etapa dedicada a impulsar el desarrollo alternativo en el Alto Huallaga. Asumí la conducción de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y el Desarrollo Socioeconómico de la Zona del Huallaga (CODEHUALLAGA), una experiencia que permitió constatar la tenacidad y resiliencia de comunidades que, en articulación con el Estado y la cooperación internacional, decidieron transformar sus territorios.

El desarrollo alternativo, lejos de constituir una política sectorial aislada, se consolidó como un proceso integral orientado a promover la dignidad, el empleo y la autosuficiencia de las familias peruanas. El éxito alcanzado en San Martín y el Alto Huallaga demuestra que revertir contextos adversos resulta posible mediante la colaboración multisectorial y la voluntad política.

Las páginas de este libro recopilan experiencias y reflexiones surgidas en el terreno, con la convicción de que el desarrollo alternativo representa una herramienta fundamental para construir un país más justo, seguro y libre de economías ilícitas.

José Manuel Qwistgaard Suárez

Presentación

Desarrollo alternativo: políticas, planes y estrategias del Gobierno del Perú constituye una contribución relevante al análisis y la comprensión de los procesos orientados a transformar territorios históricamente afectados por cultivos ilícitos. Esta obra examina, desde una perspectiva crítica y multidisciplinaria, los desafíos y oportunidades que afrontan las intervenciones estatales y la cooperación internacional en el Alto Huallaga y el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).

El texto está dirigido a investigadores, responsables de políticas públicas, representantes de organismos internacionales y actores vinculados al desarrollo sostenible. Su propósito es proporcionar herramientas conceptuales y experiencias prácticas que faciliten la formulación de estrategias eficaces, sostenibles e innovadoras, orientadas al bienestar de las familias peruanas y a la consolidación de territorios resilientes y libres de economías ilícitas.

A través de un enfoque integral, se analizan la articulación intersectorial, la participación comunitaria y la gestión territorial como pilares esenciales para el éxito del desarrollo alternativo. Además, se exponen las lecciones aprendidas y los resultados obtenidos, con el objetivo de enriquecer el debate académico y fortalecer la toma de decisiones en materia de seguridad, desarrollo y gobernanza.

Confío en que esta publicación constituirá un referente para quienes buscan comprender y transformar la realidad de las zonas afectadas por el narcotráfico, así como para quienes aspiran a inspirar nuevas iniciativas a favor de un país más justo, seguro y próspero.

José Manuel Qwistgaard Suárez

Tabla de Contenidos

Trayectoria profesional y académica **6**

Prólogo **7**

Presentación **8**

Lista de Tablas **13**

Lista de Figuras **16**

Introducción **17**

CAPÍTULO I **19**

La Comisión Multisectorial para la Pacificación y el Desarrollo Socioeconómico de la Zona del Huallaga (CODEHUALLAGA) **19**

1.1. Creación, Contexto y Ámbito de Intervención 19
1.2. Funciones y Atribuciones de la CODEHUALLAGA 20
1.3. Plan Estratégico de Desarrollo Territorial 20
1.4. Monitoreo, Evaluación e Impacto Social 21
1.5. Organización Institucional y Sedes Operativas 22
1.6. Intervención en Corredores Logísticos y Conectividad Regional 22
1.7. Lineamientos de Intervención en la Margen Izquierda del Alto Huallaga 27
1.7.1. Intervención Focalizada en el Distrito de Cholón 27
1.7.2. Intervención en el Distrito de Monzón 29

CAPÍTULO II **38**

Marco General de la Defensa Nacional **38**

2.1. Aspectos Generales de la Defensa 38
2.2. Responsable de la Política de Seguridad y Defensa Nacional en el Perú 39
2.3. Estructura y Funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) 41
2.4. Políticas en Materia de Seguridad y Defensa a Nivel Nacional 42
2.5. Política del MINDEF 43
2.6. Política del RREE 48
2.7. Política del MININTER 51
2.8. DEVIDA 56
2.9. Políticas del MINJUSDH 59
2.10. Conclusiones sobre Políticas de Defensa, Seguridad y Orden Interno 65

CAPÍTULO III **68**

Generalidades sobre Desarrollo Alternativo **68**

3.1. Marco Normativo y Estratégico del Desarrollo Nacional 68
3.2. Concepto y Tipos de Desarrollo 70
3.2.1. Definición de Desarrollo según la Real Academia Española 70
3.2.2. Tipos de Desarrollo 71
3.2.3. Contexto Internacional y Cooperación 71
3.3. Definición y Marco Institucional del Desarrollo Económico 72
3.3.1. Concepto de Desarrollo Económico 72
3.3.2. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) 72
3.3.3. Programación Multianual de Inversiones (PMI) 72

3.4. ¿Qué Es el Desarrollo Social? 73
3.5. ¿Qué Es el Desarrollo Sostenible? 74
3.6. ¿Qué Es el Desarrollo Alternativo? 75
3.7. ¿Qué Es el Milagro San Martín? 76
3.8. Evolución y Transformación en el Alto Huallaga 77
3.9. Características y Desafíos del VRAEM 77
3.10. Conclusiones sobre la Implementación del Desarrollo Alternativo 78

CAPÍTULO IV 81

Políticas para el Desarrollo Alternativo 81
4.1. Panorama General de DEVIDA 81
4.2. Funciones Institucionales y Estructura Organizativa de DEVIDA 81
4.3. Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) 85
4.4. Política Nacional de Lucha contra las Drogas (PNLCD) al 2030 86
4.5. Pacto Social Ciudadano (PSC) 89
4.6. Compromisos de las Organizaciones de Productores de Hoja de Coca 90
4.7. Asistencia Técnica Especializada en el VRAEM 91
4.8. Plan Operativo de Reforzamiento Institucional (PORI) 92
4.9. Eje 1: Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) 95
4.10. Eje 2: Reducción de la Oferta de Drogas — Programa Presupuestal 0074 Gestión Integrada y Efectiva del Control de la Oferta de Drogas (GIECOD) 101
4.11. Eje 3: Reducción de la Demanda 103
4.12. Eje 4: Transversalidad de la Responsabilidad Común y Compartida 105
4.13. DEVIDA y la Función Orden Público y Seguridad 106
4.14. DEVIDA, MINAGRI, PRODUCE, MINCETUR y MINAM 107
4.15. Conclusiones sobre Políticas Antidrogas 109
4.15.1. Formulación de Políticas Antidrogas 109
4.15.2. Política Nacional Vigente 109
4.15.3. Pacto Social Ciudadano (PSC) 109
4.15.4. Integración Interinstitucional 109
4.15.5. Presupuesto para el Desarrollo Alternativo 109
4.15.6. Rol Rector de DEVIDA 110
4.15.7. Claridad en la Intervención Territorial 110
4.15.8. Organización Funcional de DEVIDA 110
4.15.9. Proyectos Presentados por Gobiernos Locales 110
4.15.10. Participación en Fondos Productivos 110
4.15.11. Administración del Programa Presupuestal 0072 para el Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS) 110

CAPÍTULO V 111

Producción, Control y Regulación de la Hoja de Coca en el Perú 111
5.1. Antecedentes Históricos y Usos Tradicionales de la Hoja de Coca 111
5.2. Organismos Internacionales y Su Rol en el Control de la Hoja de Coca 112
5.3. Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) 113
5.4. DEVIDA 115
5.5. Tendencia Creciente en Cultivos de Coca y Situación del VRAEM 116
5.6. ENACO 118
5.7. MININTER 119
5.8. MINDEF y CCFFAA 120

5.9. SUNAT y el MEF 121

CAPÍTULO VI 124

Cooperación Internacional 124

6.1. Conceptos Fundamentales de Cooperación Internacional 124
6.2. Funcionamiento de la Cooperación Internacional 125
6.3. Principales Actores y Proyectos de Cooperación Internacional 125
6.3.1. PNUD 125
6.3.2. UNODC 126
6.3.3. Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) 126
6.3.4. USAID 126
6.4. Alianzas Público-Privadas en Desarrollo Alternativo 127
6.4.1. Alianza para la Excelencia en Café (Alianza CAFÉ) 127
6.4.2. Alianza Cacao Perú 129
6.5. Transformando el VRAEM: La Tierra del Cacao Fino y de Aroma 130
6.5.1. ¿Cómo Trabaja la Actividad Transformando el VRAEM? 130
6.6. Alianza para los Servicios Digitales y Financieros (CR3CE) 131
6.6.1. CEDRO 132
6.6.2. Red de Telecentros de la Amazonía 132
6.7. Alianza por la Amazonía 132
6.8. Alianza de Fortalecimiento Institucional de USAID de DEVIDA (FID) 133
6.9. Programa de Desarrollo Alternativo en Satipo (DAS) de la UE 134
6.10. Cooperación de Alemania 135
6.11. Cooperación Internacional y Defensa Nacional 140

CAPÍTULO VII 143

El VRAEM 143

7.1. Panorama General del VRAEM 143
7.1.1. Superficie y Distribución de Cultivos de Hoja de Coca según DEVIDA 148
7.1.2. Distritos Declarados en Emergencia en el VRAEM según MINDEF, MININTER y MINJUS 152
7.1.3. El VRAEM por Ámbito de Intervención 153
7.1.4. El VRAEM según el INEI 155
7.1.5. El VRAEM según el MINCUL 156

CAPÍTULO VIII 162

Políticas del Gobierno Central en el VRAEM 162

8.1. Antecedentes 162
8.2. Gobierno de Alejandro Toledo Manrique (2001–2006) 163
8.3. Gobierno de Alan García Pérez (2006–2011) 165
8.4. Gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011–2016) 166
8.4.1. ENLCD 2012–2016 167
8.4.2. Creación y Funciones de la CODEVRAEM 168
8.4.3. Intervención Multisectorial del Ejecutivo en el VRAEM (2013–2016) 168
8.4.4. PROVRAEM: Reconversión Productiva Agraria en el VRAEM (2014–2024) 169
8.4.5. Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible (PDTS): Intervención Estatal en el VRAEM (2016–2022) 170
8.4.6. Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016 –2018) 172
8.5. Gobierno de Martín Vizcarra (2018–2020) 175
8.5.1. Unidad de Gestión de Apoyo al Desarrollo Sostenible del VRAEM 178

8.6. Gobierno de Francisco Sagasti Hochhausler (2020–2021) 179
8.7. Gobierno de Pedro Castillo Terrones (2021–2022) 181
8.8. Gobierno de Dina Boluarte Zegarra (2022–2026) 182
8.8.1. Comisión Multisectorial VRAEM Productivo 182
8.8.2. Publicaciones que Se Realizaron en Este Periodo 184
8.9. Gobierno de José Enrique Jerí Oré (2025-2026) 188
8.10. Gobiernos Regionales en el VRAEM 196
8.11. Gobiernos Locales en el VRAEM 198
8.12. Desigualdades y Desafíos en los Distritos del VRAEM 200

Conclusiones 208

Bibliografía 210

Lista de Tablas

Tabla 2.1. Política de seguridad y defensa nacional del Estado peruano 39
Tabla 2.2. Políticas de seguridad y defensa nacional del Gobierno central 42
Tabla 2.3. Resumen de la PNMSDN al 2030 43
Tabla 2.4. Amenazas consideradas en la PNMSDN 2030 44
Tabla 2.5. Pliegos del sector Defensa, 2025 45
Tabla 2.6. Unidades ejecutoras del MINDEF 46
Tabla 2.7. Categorías presupuestales que recibe el MINDEF 46
Tabla 2.8. Productos y proyectos de la categoría presupuestal 0135: Mejora de las capacidades militares para la defensa y el desarrollo nacional 47
Tabla 2.9. PNDIF: Amenazas, problemas, objetivos y responsables 48
Tabla 2.10. PNMSC al 2030: causas y objetivos 51
Tabla 2.11. PNMLCCO: causas, objetivos e indicadores 51
Tabla 2.12. PNMLCCO: objetivos y lineamientos estratégicos 53
Tabla 2.13. Distribución presupuestal por pliegos del Sector Interior y MININTER, 2024 54
Tabla 2.14. Presupuesto asignado por unidad ejecutora del MININTER, 2024 55
Tabla 2.15. Asignación presupuestal del MININTER según categoría, 2024 56
Tabla 2.16. PNCD al 2030: objetivos, indicadores, lineamientos y responsables 57
Tabla 2.17. Unidades ejecutoras de DEVIDA, ejecución presupuestal 2024 58
Tabla 2.18. Categorías presupuestales que recibe DEVIDA, ejecución presupuestal 2024 59
Tabla 2.19. Asignación de fondos por producto del PP 0072 de DEVIDA, ejecución presupuestal 2024 59
Tabla 2.20. Política Nacional contra el LA/FT 60
Tabla 2.21. Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021 61
Tabla 2.22. Asignación de fondos al sector Justicia por pliego, ejecución presupuestal 2024 63
Tabla 2.23. Otras políticas nacionales de otros sectores 63
Tabla 2.24. Asignación presupuestal por amenaza prioritaria, 2024 66
Tabla 3.1. Objetivos nacionales PEDN al 2050 68
Tabla 3.2. Evolución de la visión del Perú como país 69
Tabla 3.3. PBI nominal en millones de dólares 73
Tabla 3.4. Avance porcentual del cumplimiento de los ODS 74
Tabla 4.1. Políticas, planes y estrategias institucionales a cargo de DEVIDA 82
Tabla 4.2. Ámbito de acción de DEVIDA 84
Tabla 4.3. Comparación de la ENLCD en tres periodos presidenciales 86
Tabla 4.4. PNLCD al 2030 86
Tabla 4.5. Plan Estratégico Sectorial Multianual (PSC) 89
Tabla 4.6. Objetivos y lineamientos de la Estrategia VRAEM 2021 92
Tabla 4.7. Objetivos, indicadores y metas del PORI a DEVIDA 2018-2022 93
Tabla 4.8. Programas presupuestales y entidades responsables del Eje 1 96
Tabla 4.9. Detalle del Eje DAIS según la ENLCD y DEVIDA 98
Tabla 4.10. Asignación de fondos para el PIRDAIS 2023 99
Tabla 4.11. Asignación anual del PIM para el Programa Presupuestal 0072 PIRDAIS 100
Tabla 4.12. Partidas presupuestales del Programa Presupuestal 0074 GIECOD 102

Tabla 4.13. Asignación de fondos del Programa Presupuestal 0074 GIECOD por sector, 2024 102
Tabla 4.14. Asignación de fondos del Programa Presupuestal 0074 GIECOD por producto o proyecto, 2024 103
Tabla 4.15. Programas presupuestales y entes rectores 104
Tabla 4.16. Partida presupuestal asignada a DEVIDA por nivel de gobierno, 2023 104
Tabla 4.17. Asignación de fondos del PP PTCD 0051 por producto o proyecto, 2023 104
Tabla 4.18. Programas presupuestales 106
Tabla 5.1. Hectáreas erradicadas por el CORAH en 2022 114
Tabla 5.2. Total de ha de cultivo de hoja de coca en producción a nivel nacional, 2010-2024 117
Tabla 5.3. Producción de hoja de coca según el PEI de ENACO (2018) 118
Tabla 5.4. Asignación de responsabilidades y recursos para la interdicción del TID en el Perú (2015) 121
Tabla 5.5. Conclusiones sobre entidades con jurisdicción sobre la coca en el Perú 122
Tabla 6.1. Integrantes de la Alianza Cacao Perú 129
Tabla 6.2. Descripción general del proyecto Transformando el VRAEM 131
Tabla 6.3. Detalles clave y resultados de la alianza entre USAID y DEVIDA 133
Tabla 6.5. Modelos de desarrollo alternativo de la cooperación internacional 136
Tabla 6.6. Desarrollo alternativo del Gobierno del Perú 138
Tabla 7.1. Avance integrado de proyectos de infraestructura vial, aeroportuaria y de telecomunicaciones en el VRAEM 145
Tabla 7.2. Intervenciones y presupuesto para vías nacionales en el VRAEM, 2025 146
Tabla 7.3. Estado y avance de los proyectos de puentes y carreteras regionales en el VRAEM a cargo de los gobiernos regionales de Junín, Cusco y Ayacucho 147
Tabla 7.4. El VRAEM como cuenca cocalera 149
Tabla 7.5. Distritos del VRAEM en Estado de Emergencia 152
Tabla 7.6. Distritos del VRAEM por ámbito de intervención, departamento y provincia (2022) 154
Tabla 7.7. Perfil sociodemográfico del VRAEM según el INEI 155
Tabla 7.8. Indicadores demográficos y lingüísticos de los principales pueblos originarios del VRAEM según la BDPI-MINCUL 157
Tabla 8.1. Avances financieros del Plan VRAEM Productivo 162
Tabla 8.2. Objetivos, programas y estrategias del Plan de Paz y Desarrollo 2003–2006 164
Tabla 8.3. Principales medidas de política estatal implementadas durante el gobierno de Ollanta Humala en relación con el VRAEM (2011–2016) 166
Tabla 8.4. Fondos asignados al PROVRAEM como unidad ejecutora (2015–2024) 170
Tabla 8.5. Financiamiento e inversión del PDTS 170
Tabla 8.6. Esquema de intervención antidrogas en la ENLCD 2017-2021 173
Tabla 8.7. Esquema de intervención en el VRAEM en la ENLCD 2017-2021 174
Tabla 8.8. Objetivos y lineamientos de la Estrategia VRAEM 2021 175
Tabla 8.9. Indicadores y metas del primer objetivo de la Estrategia VRAEM 2021: VRAEM Sostenible 176
Tabla 8.10. Acciones estratégicas e indicadores de los lineamientos de desarrollo alternativo del primer objetivo de la Estrategia VRAEM 2021 177
Tabla 8.11. Evolución de los fondos asignados por la Unidad de Gestión de Apoyo al Desarrollo Sostenible del VRAEM (2019–2024) 178

Tabla 8.12. Distribución de fondos asignados al VRAEM por categoría presupuestal en 2024 178
Tabla 8.13. Detalle de fondos asignados a la PP 0072 PIRDAIS en el VRAEM por producto proyecto en 2024 179
Tabla 8.14. Objetivos, indicadores y lineamientos estratégicos de la PNCD al 2030 180
Tabla 8.15. Concepto, objetivos específicos y compromisos del PSC 182
Tabla 8.16. Avances en la inversión y ejecución del Plan VRAEM Productivo, 2024–2030 183
Tabla 8.17. Comparación del presupuesto estatal asignado al desarrollo alternativo frente al destinado a la lucha contra el terrorismo y el TID en el VRAEM, 2015–2023 186
Tabla 8.18. Evolución del PIM asignado al PROVRAEM 186
Tabla 8.19. Evolución del PIM asignado a DEVIDA para intervenciones en el VRAEM 187
Tabla 8.20. Evolución de los cultivos de hoja de coca en el VRAEM (ha) según DEVIDA 187
Tabla 8.21. Estrategia de intervención en el VRAEM según eje estratégico y nivel de gobierno 188
Tabla 8.22. Programación y avance de la inversión del Plan VRAEM Productivo por nivel de gobierno (diciembre de 2025) 190
Tabla 8.23. Distritos del VRAEM con potencial para conformar nuevas provincias 196
Tabla 8.24. Índice de Competitividad Regional 2025 en los departamentos del VRAEM 197
Tabla 8.25. Distritos del VRAEM con intervención directa de gobiernos locales 198
Tabla 8.26. Comparación de brechas en infraestructura, conectividad y gestión en los distritos del VRAEM 201
Tabla 8.27. Coordinadores de las estrategias de intervención en el VRAEM (2003–2023) 202
Tabla 8.28. Instrumentos estratégicos aplicados en el VRAE/VRAEM y sus normas de aprobación (2003–2023) 202
Tabla 8.29. Responsables ministeriales y roles que deberían participar en la elaboración de una política nacional sobre desarrollo alternativo 204
Tabla 8.30. Estado y avance de los proyectos de puentes y carreteras regionales en el VRAEM a cargo de los gobiernos regionales de Junín, Cusco y Ayacucho 206

Lista de Figuras

Figura 1.1. Zona de interés y prioridad nacional 20
Figura 1.2. Portada del Plan de Desarrollo Territorial para la Zona del Huallaga al 2021 21
Figura 1.3. Croquis de intervención en los corredores logísticos del Alto Huallaga 25
Figura 1.4. Puentes principales sobre el río Huallaga en el Alto Huallaga (2013-2025) 26
Figura 1.5. Reconocimiento del Gobierno central a la comunidad de Yanajanca por su colaboración en la lucha contra el terrorismo 29
Figura 1.6. Infraestructura pública y servicios implementados en el distrito de Monzón 31
Figura 1.7. De la selva su encanto: naturaleza y diversidad en el Huallaga 33
Figura 1.8. Conectividad vial del Alto Huallaga con Lima, Chimbote, Trujillo, Tarapoto y Pucallpa 34
Figura 1.9. Asociaciones, cooperativas y MYPE en el Alto Huallaga: una muestra de consolidación del desarrollo alternativo 35
Figura 1.10. Integración de la selva con la costa: situación de las vías nacionales y necesidad de recategorización para concretar la conectividad con Chimbote y Trujillo 36
Figura 1.11. Conectividad y electrificación como factores habilitadores del desarrollo económico en el Alto Huallaga 37
Figura 2.1. Mapa de áreas críticas de frontera y NDI 50
Figura 3.1. Modelo de desarrollo alternativo de la región San Martín 79
Figura 3.2. Portada del libro Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú 80
Figura 5.1. Portada del informe de monitoreo de cultivos de coca en el Perú, 2017 113
Figura 5.2. Portada del informe "Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2024" 116
Figura 7.1. Infraestructura vial del Alto Huallaga: carreteras principales pavimentadas y seis puentes —cuatro recientes— que optimizan la integración regional 143
Figura 7.2. Situación de la red vial nacional en el VRAEM: vías afirmadas y una en construcción, con un solo puente 144
Figura 7.3. Mapa de densidad de superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción en VRAEM, 2024 151
Figura 7.4. Distribución nacional de cultivos de hoja de coca, según ámbito de intervención estatal (2022) 158
Figura 7.5. Concentración de cultivos de hoja de coca en el VRAEM, según monitoreo nacional de DEVIDA (2022) 159
Figura 7.6. Distribución de cultivos de coca en relación con áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento en el VRAEM (2022) 161
Figura 8.1. Análisis territorial del VRAEM 192
Figura 8.2. Estado de la infraestructura vial y transitabilidad en el ámbito del VRAEM 195

Introducción

La obra Desarrollo alternativo: políticas, planes y estrategias del Gobierno del Perú ofrece un análisis integral sobre la evolución, el alcance y los resultados de las iniciativas estatales orientadas a contrarrestar los cultivos ilícitos en el Alto Huallaga y el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). El estudio aborda la coordinación interinstitucional, la cooperación internacional y la participación de las comunidades locales como elementos decisivos para el éxito de las acciones desplegadas en zonas marcadas por la violencia y el narcotráfico.

La gestión en la Comisión Multisectorial para la Pacificación y el Desarrollo Socioeconómico de la Zona del Huallaga (CODEHUALLAGA), bajo la dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y, posteriormente, de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), permitió la ejecución de proyectos integrales que fortalecieron la gobernanza y promovieron el progreso sostenible. La identificación de actores estratégicos, la planificación eficiente y la implementación de iniciativas multisectoriales constituyeron los cimientos de la transformación territorial.

La estructura del libro comprende ocho capítulos, cada uno dedicado a una dimensión específica del proceso de cambio. El primero explora el origen, contexto y ámbito de acción de la CODEHUALLAGA, así como sus funciones, organización y logros en monitoreo y evaluación de impacto social. El segundo examina el marco normativo y las políticas dirigidas al desarrollo sostenible, con énfasis en la coordinación sectorial. El tercero analiza el papel de la cooperación internacional y los organismos multilaterales en el fortalecimiento de las políticas estatales. El cuarto describe la planificación estratégica y los instrumentos de gestión aplicados en las áreas de intervención. El quinto expone los mecanismos de monitoreo y la medición de los impactos sociales, económicos y ambientales resultantes de la aplicación de las políticas. El sexto detalla la organización, las sedes y los procedimientos de trabajo de las entidades responsables. El séptimo describe las intervenciones en corredores logísticos, la mejora de la conectividad y la infraestructura productiva. Finalmente, el octavo capítulo presenta conclusiones, recomendaciones y propuestas para consolidar la sostenibilidad del progreso alcanzado.

Esta publicación aspira a enriquecer el debate académico y la formulación de estrategias públicas eficaces, al ofrecer herramientas conceptuales y experiencias de gestión a quienes participan en la promoción del desarrollo sostenible en el país. El volumen, fundamentado en evidencia empírica y en la experiencia directa, busca aportar insumos valiosos para la construcción de territorios más equitativos, seguros y libres de economías ilícitas, contribuyendo así al fortalecimiento de la seguridad y el poder terrestre en el contexto nacional.

CAPÍTULO I

La Comisión Multisectorial para la Pacificación y el Desarrollo Socioeconómico de la Zona del Huallaga (CODEHUALLAGA)

1.1. Creación, Contexto y Ámbito de Intervención

En 2012, el presidente Ollanta Humala Tasso creó la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en la Zona de los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (CODEVRAEM) y designó al Coronel (EP) Luis Rojas Merino como secretario técnico. A finales de ese año, los resultados obtenidos fueron alentadores; por consiguiente, el Gobierno estableció una comisión similar en el Alto Huallaga, dado que esta zona permanecía en estado de emergencia.

Mediante el Decreto Supremo N° 030-2013-PCM, se declaró de interés y prioridad nacional el desarrollo económico y social, y la pacificación de la denominada zona del Huallaga. Asimismo, mediante la Resolución Suprema N° 106-2013-PCM, el Ejecutivo designó al autor como secretario técnico de esta comisión, a propuesta del presidente de la República y bajo la dependencia del presidente del Consejo de Ministros.

El ámbito geográfico de intervención comprendió las siguientes zonas:[1]

- Provincia de Leoncio Prado, departamento de Huánuco
- Provincia de Tocache, departamento de San Martín
- Provincia de Padre Abad, departamento de Ucayali
- Distrito de Cholón, provincia de Marañón, departamento de Huánuco
- Distrito de Monzón, provincia de Huamalíes, departamento de Huánuco

[1] Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, *Plan de desarrollo territorial para la zona del Huallaga al 2021* (Lima: CEPLAN, septiembre de 2015), https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1057124/Ceplan-PLAN-HUALLAGA-25-08-201620200728-16199-1pgwmui.pdf.

El ámbito de acción priorizado por la CODEHUALLAGA abarcó territorios estratégicos de la región, seleccionados por su relevancia en los procesos de pacificación y desarrollo alternativo. La Figura 1.1 muestra cómo la expansión de la conectividad y la electrificación favoreció el desarrollo regional en el Alto Huallaga.



Figura 1.1. Zona de interés y prioridad nacional
Fuente: Elaboración propia.

1.2. Funciones y Atribuciones de la CODEHUALLAGA

La CODEHUALLAGA formula y propone al presidente del Consejo de Ministros políticas, planes y estrategias para su aprobación, y realiza el monitoreo correspondiente para asegurar su cumplimiento.

1.3. Plan Estratégico de Desarrollo Territorial

La Secretaría Técnica de CODEHUALLAGA presentó el Plan de Desarrollo Territorial para la Zona del Huallaga al 2021, elaborado por el Centro Nacional de

Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y aprobado mediante el Decreto Supremo N° 060-2015-PCM (CEPLAN 2015). En la Figura 1.2 se presenta la portada de este plan estratégico que orienta la gestión territorial en la región.



Figura 1.2. Portada del Plan de Desarrollo Territorial para la Zona del Huallaga al 2021
Fuente: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Plan de desarrollo territorial para la zona del Huallaga al 2021 (Lima: CEPLAN, 2015), https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-de-desarrollo-territorial-para-la-zona-del-huallaga-al-2021-2/.

1.4. Monitoreo, Evaluación e Impacto Social

La Secretaría Técnica de la CODEHUALLAGA firmó un convenio con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para implementar un sistema de monitoreo en la zona del Huallaga. El INEI difundió los resultados en dos

publicaciones: *Estudio en el ámbito de intervención directa del Plan de Desarrollo Territorial para la Zona del Huallaga 2016* y *Encuesta de hogares de la zona de influencia del Plan de Desarrollo Huallaga, 2016* (INEI 2016a, 2016b).[2]

El análisis de los indicadores sectoriales demostró avances positivos en todos los ámbitos evaluados; ninguno presentó retrocesos. El equipo técnico comparó los datos obtenidos con la información del censo de 2012, también elaborado por el INEI (INEI 2012).

La pobreza en el Alto Huallaga, luego de tres años de intervención, disminuyó en 16 puntos porcentuales, de 42 % a 26 %. La pobreza extrema descendió 12,6 puntos, de 17,3 % a 4,7 %. La desnutrición crónica infantil bajó 20,3 puntos, de 34 % a 14,3 %, y la anemia infantil se redujo 34,5 puntos, de 44,5 % a 10 % (INEI 2016a).

1.5. Organización Institucional y Sedes Operativas

La CODEHUALLAGA estableció una oficina principal en Lima y creó tres sedes descentralizadas en las capitales de provincia: Aguaytía, Tingo María y Tocache. Además, la organización formó tres grupos de trabajo sectoriales: uno encargado de la pacificación, otro orientado al desarrollo económico y un tercero dedicado al desarrollo social. Cada sector remitía un informe trimestral sobre las inversiones realizadas en la zona, desagregado a nivel distrital.

1.6. Intervención en Corredores Logísticos y Conectividad Regional

La Secretaría Técnica de la CODEHUALLAGA impulsó la construcción de nuevos puentes sobre el río Huallaga y promovió la creación de vías estratégicas para mejorar la interconexión regional. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) transfirió recursos para la ejecución de estas obras, que permitieron conectar las márgenes izquierda y derecha del río, así como integrar diversas localidades.

[2] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Estudio en el ámbito de intervención directa del Plan de Desarrollo Territorial para la zona del Huallaga 2016* (Lima: INEI, noviembre de 2016), https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3204849/Estudio%20en%20el%20%C3%A1mbito%20de%20intervenci%C3%B3n%20directa%20del%20Plan%20de%20Desarrollo%20Territorial%20para%20la%20Zona%20del%20Huallaga%202016.pdf.

Mientras la margen derecha del Alto Huallaga dispone de infraestructura vial, la margen izquierda carece de ella. La carretera Marginal de la Selva (PE-5N) recorre la margen derecha del río Huallaga en la zona de Leoncio Prado (Huánuco) y en Tocache (San Martín). Solo existen dos puentes entre ambas ciudades en una distancia aproximada de 200 kilómetros.

La Secretaría Técnica de la CODEHUALLAGA gestionó la edificación de cuatro puentes nuevos sobre el río Huallaga, a cargo de los gobiernos locales con unidades formuladoras y ejecutoras, como los distritos de Aucayacu (puente Salvador) y Cholón (puentes La Morada y Paraíso). El Gobierno central asumió la responsabilidad de construir el puente en Santa Lucía (puente Huallaga), así como el mantenimiento y conservación de la vía nacional PE-12N que conecta Santa Lucía, Uchiza, San Pedro de Chonta, Huacrachuco, Sihuas y Chimbote.

Igualmente, la Secretaría Técnica promovió la creación de la vía Monzón-Jircan, inexistente hasta entonces. Como resultado, el MTC transfirió cerca de 14 millones de soles al gobierno local de Jircan para su ejecución. Actualmente, esta vía forma parte de la vía nacional PE-14A, que conecta Tingo María, Monzón, Jircan y Huaraz.

La Secretaría Técnica recomendó el traslado del Batallón de Ingeniería y Construcción "Huascarán" N° 114 de Juanjuí a Tingo María para la conservación y mantenimiento de caminos vecinales, en coordinación con los gobiernos locales y DEVIDA, entidad responsable de la transferencia de fondos. Además, el MTC debe recategorizar los caminos vecinales de la margen izquierda del río Huallaga, entre la vía nacional PE-12N y la PE-14A.

De igual manera, el MTC debe autorizar la recategorización a vía nacional de las carreteras regionales de La Libertad (LI-130 y LI-128) y San Martín (SM-100), así como los caminos vecinales de Áncash en Pallasca y Sihuas. Solo falta el puente Ciro Alegría para dar continuidad a esta nueva vía de interconexión.

Los aeródromos de Tingo María y Tocache no forman parte del paquete de aeropuertos regionales que serán concesionados. Existe el aeropuerto de Santa Lucía, con pista asfaltada y asignado al MININTER, el cual debería autorizarse para vuelos comerciales, dadas sus condiciones de seguridad y proximidad a Tingo María y Tocache, similar al funcionamiento del aeropuerto regional en Mazamari (VRAEM). La Figura 1.3 presenta el croquis de la estrategia de intervención en los corredores

logísticos y regionales del Alto Huallaga, con las acciones por realizar en cada uno de ellos.

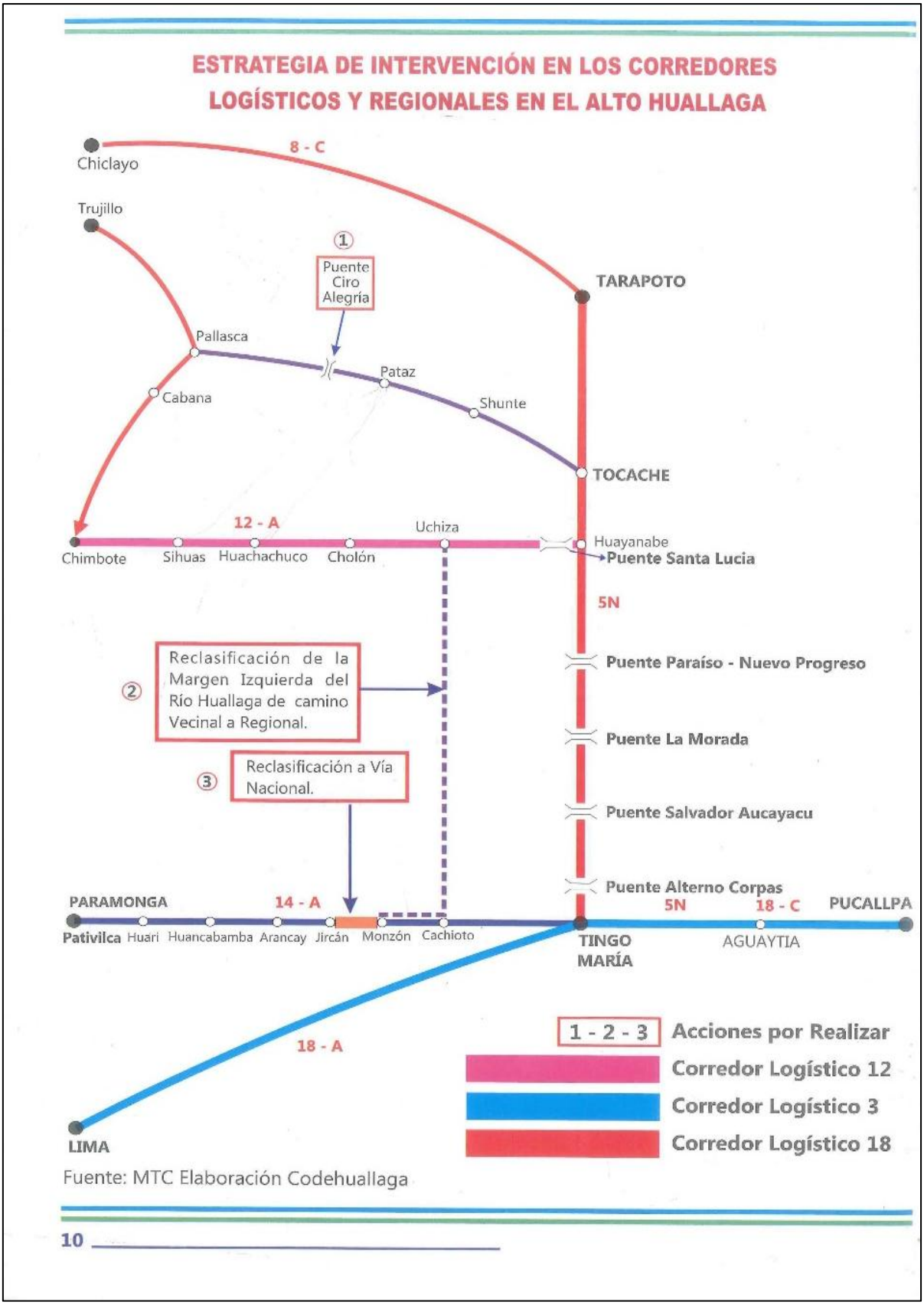


Figura 1.3. Croquis de intervención en los corredores logísticos del Alto Huallaga
Fuente: Elaboración de la CODEHUALLAGA con base en datos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

Hasta 2013, la región solo contaba con dos puentes principales sobre el río Huallaga. Actualmente, seis puentes distribuidos a lo largo de 200 kilómetros facilitan la integración vial y la movilidad regional. Entre las nuevas estructuras destacan los puentes de Santa Lucía, Nuevo Progreso, La Morada y Aucayacu. En la Figura 1.4 se observan los principales puentes construidos en el Alto Huallaga durante el periodo 2013-2025, elementos clave para la integración vial de la región.



a) Puente Corpac en Tingo María

b) Puente Tocache

c) Puente Salvador en Aucayacu hacia Primavera

d) Puente Huallaga en Santa Lucía hacia Uchiza

e) Puente entre Paraiso y Nuevo Progreso - Cholón

f) Puente entre La Morada y Madre Mía - Cholón

Figura 1.4. Puentes principales sobre el río Huallaga en el Alto Huallaga (2013-2025)

Fuente: Fotografías (a), (b) y (c): propias del autor; fotografías (d), (e) y (f): Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

1.7. Lineamientos de Intervención en la Margen Izquierda del Alto Huallaga

Los distritos de Cholón y Monzón se ubican en la margen izquierda del río Huallaga. La estrategia consistió en recopilar información sobre los proyectos locales y regionales, identificar cuáles contaban con el formato 16 del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), es decir, listos para la asignación de fondos, y gestionar ante el Gobierno central su priorización, conforme a lo establecido en el decreto supremo que declaraba al Alto Huallaga como zona de prioridad nacional.

1.7.1. Intervención Focalizada en el Distrito de Cholón

Hasta 2012, el distrito de Cholón no disponía de ningún puente sobre el río Huallaga; actualmente, cuenta con tres estructuras: el puente La Morada, de 180 metros, y el puente Paraíso, entre Paraíso y Nuevo Progreso, de 200 metros, ambos construidos por el gobierno local.

La capital del distrito, San Pedro de Chonta, ubicada en la sierra, carecía de conexión con los centros poblados de La Morada, Yanajanca y Paraíso. Hoy, los dos primeros son distritos, mientras que Paraíso no alcanzó dicha categoría debido a un problema limítrofe con Uchiza. En 2012, se logró establecer la conectividad terrestre y, desde 2014, el MTC asume el mantenimiento y conservación de la vía. Sobre esta carretera, se construyeron más de quince puentes tipo Bailey. Además, se edificó el puente sobre el río Huallaga en el nuevo distrito de Santa Lucía, con una longitud de 480 metros; es el más extenso del Alto Huallaga.

El Ministerio de Energía y Minas (MINEM) completó la electrificación en Cholón, con lo que se alcanzó el 100 % de cobertura en el Alto Huallaga en 2014.

El alcalde de Cholón, Miguel Herrada, desempeñó un papel fundamental. El éxito del desarrollo alternativo en Uchiza fue replicado en Cholón, donde, al contar con mejores tierras, se impulsó el cultivo de plátano, café y cacao. Se recibió apoyo de la cooperación italiana y de DEVIDA, y se obtuvo un financiamiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) por 34 millones de soles, que permitió adquirir mil metros de puente tipo Bailey, de los cuales 180 metros se utilizaron en el puente que une La Morada con Madre Mía.

Paralelamente, la población decidió enfrentar a los remanentes de Sendero Luminoso (SL) presentes en el distrito, colaboró con la PNP y, como resultado, el cabecilla terrorista Florindo Eleuterio Flores Hala, alias "Artemio", se vio obligado a abandonar el distrito y trasladarse a Pólvora, en Tocache, donde finalmente fue capturado por las FF. AA. al participar en las operaciones iniciadas por la PNP. Por esta acción, el Gobierno central entregó un reconocimiento económico de 80 000 soles y el Ministerio Público-Fiscalía de la Nación (MPFN) realizó una acción reservada.

La CODEHUALLAGA promovió la creación de tres nuevos distritos: Paraíso, Yanajanca y La Morada. En la zona, predominan los cultivos de plátano, café y cacao, y existen asociaciones y cooperativas líderes en palma, plátano, café y cacao, tales como:

a. Cooperativa Agroindustrial Valle de Yanajanca
b. Cooperativa Agroindustrial Paraíso
c. Cooperativa Agraria Palmas del Paraíso
d. Cooperativa Agroindustrial Grano de Oro de La Morada

En el ámbito judicial, hasta 2014 y 2015, Cholón pertenecía a la jurisdicción de Áncash, lo que implicaba que, para intervenir, la policía debía coordinar con fiscales y jueces de Huara o trasladar a los detenidos a esa ciudad. Esta situación fue corregida en 2014 y 2015, facilitando la acción policial y judicial en la zona. A futuro, está pendiente la creación de una nueva provincia que agruparía estos dos distritos y sumaría el nuevo distrito de Paraíso, con la capital en La Morada.

El Gobierno central otorgó una recompensa de S/ 80 000 al centro poblado de Yanajanca por su contribución activa en la lucha contra el terrorismo. Posteriormente, Yanajanca fue elevado a la categoría de distrito, y el expresidente Ollanta Humala anunció desde allí el levantamiento del estado de emergencia. Este reconocimiento a la participación ciudadana representa un hito significativo en la historia reciente del distrito. A continuación, la Figura 1.5 ilustra la ceremonia de entrega del incentivo, que contó con la presencia de autoridades y residentes, en agradecimiento a la colaboración para la captura de remanentes terroristas.



Figura 1.5. Reconocimiento del Gobierno central a la comunidad de Yanajanca por su colaboración en la lucha contra el terrorismo

Fuente: Inforegión, "Poblado de Huánuco recibió recompensa por colaborar contra el terrorismo", 15 de enero de 2015, consultado el 15 de enero de 2024, https://inforegion.pe/poblado-de-huanuco-recibio-recompensa-por-colaborar-contra-el-terrorismo/.

1.7.2. Intervención en el Distrito de Monzón

La realidad en Monzón era distinta a la de Cholón. El alcalde había cortado vínculos con el gobierno regional y nacional, la carretera que conecta con Tingo María estaba deteriorada y la zona albergaba más de 13 000 hectáreas (ha) de cultivos ilegales de coca. Las autoridades restringieron el tránsito desde Tingo María hacia Monzón, y no existía comunicación vial con Jircan, Tantamayo ni Arancay. Esta área estaba bajo el control del narcotráfico. Aunque Monzón pertenece geográficamente a la provincia de Huamalíes, por la ausencia de conectividad depende administrativamente de la provincia de Leoncio Prado en los servicios de salud y educación.

DEVIDA, liderada por la Dra. Carmen Masías Claux, decidió intervenir en el valle de Monzón y en la región del Alto Huallaga. En línea con la Estrategia de Lucha contra las Drogas, las autoridades lograron erradicar más de 13 000 ha de hoja de coca. Debido a la negativa del alcalde distrital para implementar proyectos de desarrollo alternativo, la intervención se realizó con el apoyo del alcalde provincial. Cuando la población identificó que los interventores eran externos, comprendió que el rechazo al progreso provenía de su propia autoridad local.

En las elecciones siguientes resultó elegido alcalde el ingeniero Víctor Pajuelo Santos, cuya gestión ha sido respaldada por importantes transferencias de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) destinadas al impulso del desarrollo alternativo, especialmente mediante programas orientados a los cultivos de café y cacao. Entre los logros más relevantes de su administración destaca la promoción de diez proyectos de centrales hidroeléctricas en el valle de Monzón: Belo Horizonte (240 MW), 8 de Agosto (19,5 MW), El Carmen (8,4 MW), Nueva Esperanza (8 MW), Muchcapata (8 MW), Chaupiyacu (12 MW), Pacchac (8 MW), Pan de Azúcar (5 MW), Anayunga (5 MW) y Chapácara (9 MW). En la actualidad, se encuentran operativas las centrales 8 de Agosto y El Carmen, mientras que la de Anayunga se halla en fase de construcción.

El valle de Monzón cuenta con varias cooperativas que impulsan la agricultura y dinamizan la economía local, entre las que destacan:

a. Cooperativa Agroindustrial y de Servicios del Centro Poblado de Bella
b. Cooperativa Agraria Cafetalera Milagros
c. Cooperativa Agroindustrial Cafetalera Cacaotera Monzón
d. Cooperativa Agraria Valle del Monzón
e. Cooperativa Agroindustrial Cacao de Origen del Valle de Monzón
f. 43 comités de productores

El turismo se presenta como una actividad emergente con gran potencial. El río Monzón facilita la práctica de canotaje y figura en el calendario turístico. También crece la actividad de recorridos en camionetas por rutas de alta montaña. La proximidad a las ruinas de Tantamayo favorece el desarrollo turístico mediante esta vía.

La CODEHUALLAGA desempeñó un papel fundamental en la coordinación en el distrito de Monzón, materializado en las siguientes acciones:

Se establecieron tres comisarías en Palo de Acero, Cachicoto y Monzón. En consecuencia, se implementaron los servicios del Banco de la Nación (BN), inicialmente a través de "Agentes Multired" en comercios locales, y, posteriormente, con el respaldo de los alcaldes de centros poblados, se logró abrir una oficina en la capital distrital. De la misma manera, se habilitó un punto de atención del Banco Agropecuario (AGROBANCO). Por otra parte, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) organizó jornadas de capacitación en acuicultura en Cachicoto. Asimismo, se construyeron 41 kilómetros de vía de trocha para conectar Monzón con los departamentos de Áncash y Huánuco; este tramo forma parte de la vía nacional PE-14A y se encuentra bajo mantenimiento del MTC. A continuación, la Figura 1.6 presenta imágenes representativas de la infraestructura pública y los servicios habilitados en Monzón como parte de la intervención estatal.



a) Comisaría en Palo de Acero, Monzón



b) Banco de la Nación en Monzón





Figura 1.6. Infraestructura pública y servicios implementados en el distrito de Monzón
Fuente: Elaboración propia.

No obstante, se requiere la recategorización de caminos vecinales en la margen izquierda del río Huallaga, en el tramo Monzón-Tingo María-Aucayacu-La Morada-Yanajanca-Paraíso-Uchiza, para integrar las vías nacionales PE-14A y PE-2A. Además, está pendiente la distritalización de la parte baja del distrito de Monzón, con una propuesta para que el centro poblado de Cachicoto sea la sede.

Es necesaria la construcción de un puente nuevo sobre el río Marañón que integre los departamentos de Huánuco y San Martín con Áncash y La Libertad mediante una nueva vía nacional. En este escenario, el turismo se posiciona como una actividad emergente dentro del enfoque de desarrollo alternativo. La Figura 1.7 destaca la belleza natural y la diversidad biológica que caracterizan al Huallaga, elementos que constituyen uno de los principales atractivos de la región y una base fundamental para el desarrollo sostenible.



Figura 1.7. De la selva su encanto: naturaleza y diversidad en el Huallaga
Fuente: Elaboración propia.

La articulación de rutas terrestres y conexiones estratégicas ha permitido que el Alto Huallaga se integre con los principales centros urbanos del país, facilitando el acceso a mercados, servicios y nuevas oportunidades de desarrollo para su población. La Figura 1.8 muestra la conectividad vial lograda con ciudades clave de la costa y la selva.

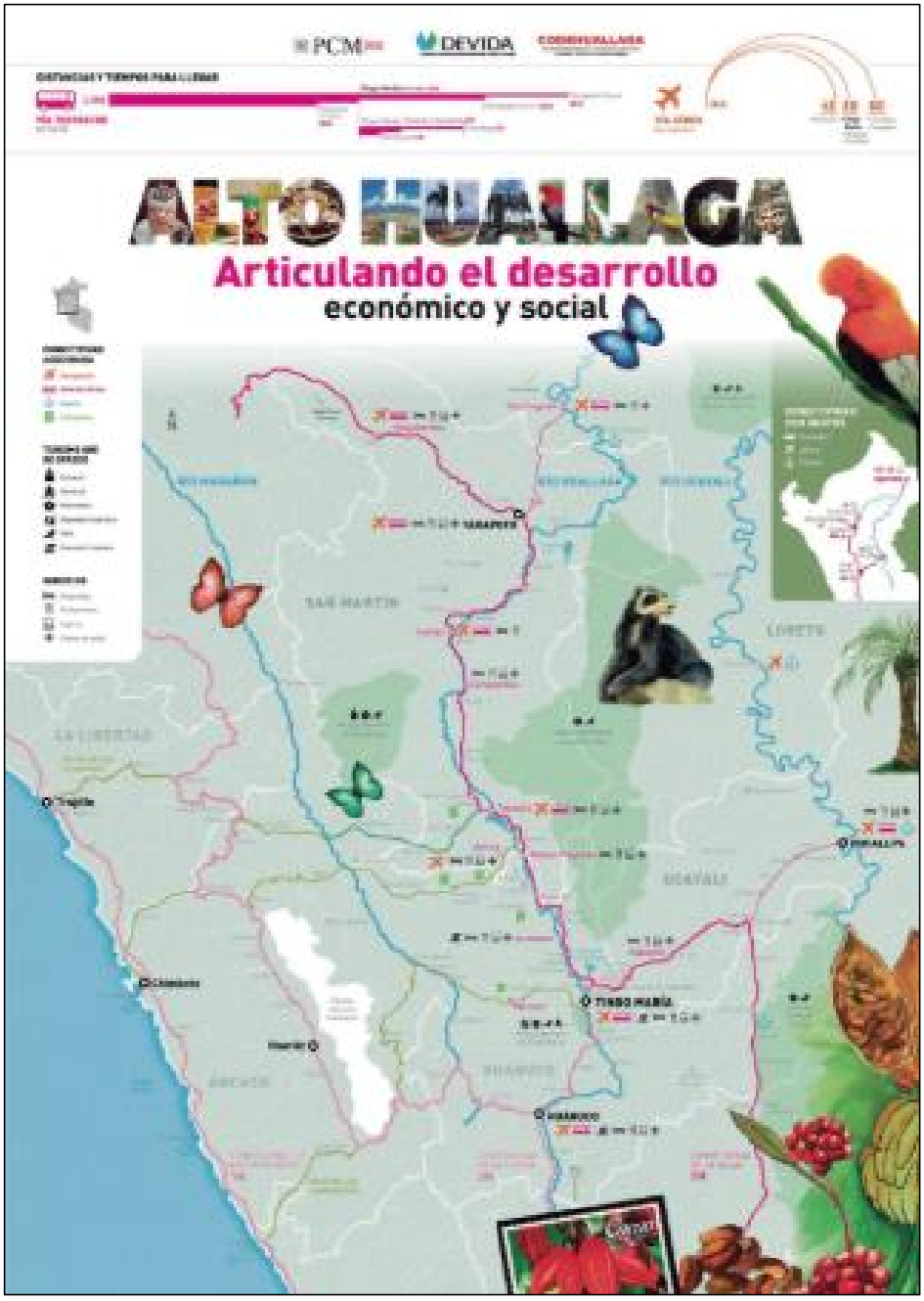


Figura 1.8. Conectividad vial del Alto Huallaga con Lima, Chimbote, Trujillo, Tarapoto y Pucallpa
Fuente: Elaboración propia.

El fortalecimiento de las organizaciones y empresas en el Alto Huallaga ha impulsado la diversificación productiva, mejorado la competitividad local y generado empleo sostenible. La Figura 1.9 muestra ejemplos de asociaciones, cooperativas y MYPE que lideran el desarrollo alternativo en la región.



Figura 1.9. Asociaciones, cooperativas y MYPE en el Alto Huallaga: una muestra de consolidación del desarrollo alternativo

Fuente: Elaboración propia.

La Figura 1.10 muestra la situación actual de las vías nacionales que conectan la selva con la costa, y resalta la necesidad de recategorizar ciertos tramos para consolidar la conectividad entre el Alto Huallaga, Chimbote y Trujillo. Esta integración resulta fundamental para facilitar el acceso a mercados, servicios y oportunidades de desarrollo en la región.



Figura 1.10. Integración de la selva con la costa: situación de las vías nacionales y necesidad de recategorización para concretar la conectividad con Chimbote y Trujillo

Fuente: Elaboración propia.

La expansión de las redes eléctricas y de transporte, así como la provisión de servicios básicos a toda la población, permitió que las autoridades sentaran las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo sostenible en la región del Alto Huallaga. La Figura 1.11 evidencia el papel que desempeñaron la conectividad y la electrificación en este proceso.



Figura 1.11. Conectividad y electrificación como factores habilitadores del desarrollo económico en el Alto Huallaga

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO II

Marco General de la Defensa Nacional

2.1. Aspectos Generales de la Defensa

Después de las operaciones "Eclipse", realizadas en 2010 en el distrito de Monzón, provincia de Huamalíes, departamento de Huánuco, para combatir el narcotráfico, y de la operación "Crespúsculo", ejecutada en 2012 en el distrito de Cholón, provincia de Huacrachuco, en la misma región, contra el terrorismo y que culminó con la captura de "Artemio", el Alto Huallaga continuó como zona de emergencia hasta 2015. Con la creación de la CODEHUALLAGA, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Congreso de la República implementaron acciones complementarias que permitieron, en junio de 2015, no prorrogar la zona de emergencia. Además, se prevé que, una vez que las autoridades capturen Víctor Quispe Palomino, conocido como el camarada "José", líder de la facción remanente de SL en el VRAEM, la situación de emergencia podría extenderse tres años más, siempre que se ejecuten medidas complementarias.

El Gobierno central desactivó el Frente Policial Huallaga una vez que instaló comisarías en casi todos los distritos, lo que permitió restablecer la normalidad en la región, como ocurría hace treinta años. Las FF. AA. mantienen hasta la fecha el mismo dispositivo. El MININTER, el Ministerio de Educación (MINEDU) y DEVIDA coordinaron esfuerzos para duplicar el número de comisarías distritales, incrementando la cifra de doce a veinticinco. Tres de estas se encuentran en el distrito de Monzón, tres en el distrito de Cholón y una en el centro poblado Venenillo, todas ubicadas en la margen izquierda del río Huallaga. Este avance constituyó el primer paso fundamental para consolidar la pacificación en el Alto Huallaga.

El MININTER formalizó su intervención en la zona mediante una resolución que transfirió la competencia del distrito de Cholón, anteriormente bajo la Fiscalía Provincial de Huaraz en Áncash, a la Fiscalía de Aucayacu en Huánuco (Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 14444-2014-MP-FN, 22 de abril de 2014). El Poder Judicial realizó el cambio correspondiente para que el distrito de Cholón dependiera de la Corte Superior de Huánuco y no de San Martín, como se había

proyectado. Hasta entonces, Cholón y sus centros poblados, como Paraíso, Yanajanca y La Morada, carecían de presencia estatal. El fiscal debía trasladarse desde Huaraz y, cuando la policía capturaba a una persona, también la llevaban hasta esa ciudad. Esta situación concluyó en 2015 (Resolución Administrativa N° 018-2015-CE-PJ, 24 de abril de 2015).

El Congreso de la República, a solicitud del Poder Ejecutivo y de la Secretaría de Gestión Territorial de la PCM, aprobó la creación de nueve distritos adicionales, tres de ellos ubicados en la margen izquierda del río Huallaga. Desde entonces, estos centros poblados reciben fondos directamente en sus cuentas fiscales y dejaron de estar subordinados a sus jurisdicciones originales. Entre ellos se encuentra Pucayacu, localidad en la que surgió SL, y Santa Rosa de Alto Yanajanca, último enclave en el que cesó la presencia de dicha organización.

2.2. Responsable de la Política de Seguridad y Defensa Nacional en el Perú

El Ministerio de Defensa (MINDEF) ejerce la función de ente rector de la seguridad y la defensa nacional. En 2017 identificó veinte problemas, y en 2022, diez amenazas, utilizando dos denominaciones distintas para referirse a dichos conceptos (MINDEF 2021, 14). Además, el presupuesto asignado al sector Defensa en 2025 se caracteriza por una alta concentración de recursos en el Ministerio de Defensa, mientras que otras entidades del sector reciben participaciones significativamente menores. La Tabla 2.1 compara la evolución conceptual entre los problemas detectados en 2017 y las amenazas reconocidas en 2022, mostrando el cambio de enfoque en la política sectorial.

Tabla 2.1. Política de seguridad y defensa nacional del Estado peruano

Problemas (DS N° 012-2017-DE)	Amenazas (DS N° 005-2021-DE)
Capacidad para combatir la corrupción	Corrupción
Capacidad para la lucha contra el terrorismo	Subversión y terrorismo
Afectación al estado democrático	Afectación al estado democrático
Capacidad para desacelerar el deterioro del ambiente	Afectación al medio ambiente y desarrollo sostenible

Problemas (DS N° 012-2017-DE)	Amenazas (DS N° 005-2021-DE)
Capacidad para combatir el tráfico ilícito de drogas (TID)	TID y delitos conexos
Infraestructura para enfrentar ataques a los sistemas de información: ciberseguridad	Afectación a la seguridad digital
Proliferación de agentes biológicos, físicos o químicos	Proliferación de agentes biológicos, físicos o químicos
Capacidad para enfrentar la inseguridad ciudadana	Crimen organizado y delincuencia común
Capacidad para el manejo de los conflictos sociales	Conflictividad social
Actores extranjeros afectan la seguridad, defensa y desarrollo	Actores extranjeros que afectan la seguridad, defensa y desarrollo nacional
Protección de la Amazonía, presencia en la Antártida y combate a la minería ilegal	Protección de la Amazonía, presencia en la Antártida y combate a la minería ilegal
Capacidad militar de las FF. AA.	(sin equivalente)
Capacidad para efectivizar la modernización de la gestión pública	(sin equivalente)
Cultura de Seguridad Nacional	(sin equivalente)
Identidad nacional en los ciudadanos	(sin equivalente)
Capacidad de gestión de riesgo de desastres	(sin equivalente)
Hacinamiento penitenciario y resocialización de sentenciados	(sin equivalente)
Competitividad de la economía peruana	(sin equivalente)
Inversión en ciencia y tecnología	(sin equivalente)
Capacidad para atender el abastecimiento energético	(sin equivalente)
Capacidad para el desarrollo de tecnologías	(sin equivalente)
Capacidad para la gestión del territorio	(sin equivalente)

Problemas (DS N° 012-2017-DE)	Amenazas (DS N° 005-2021-DE)
Capacidad para combatir la pobreza y desigualdad social	

Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos Supremos N° 012-2017-DE y N° 005-2021-DE, Ministerio de Defensa.

2.3. Estructura y Funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA)

El SIDENA opera bajo la presidencia del presidente de la república y está conformado por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI), así como por los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales.

El CSN cuenta con la siguiente conformación:

a) El presidente de la república, quien lo preside;

b) El presidente del Consejo de Ministros;

c) El ministro de Relaciones Exteriores;

d) El ministro del Interior;

e) El ministro de Defensa, quien actúa como ente rector;

f) El ministro de Economía y Finanzas;

g) El ministro de Justicia;

h) El jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA);

i) El presidente del Consejo Nacional de Inteligencia.

El MINDEF, en su calidad de conductor de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 (PNMSDN 2030) cumple esta función a través de la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UGESIDENA). Esta unidad se encarga de realizar el seguimiento y la evaluación de la política nacional multisectorial, utilizando la información proporcionada por las entidades públicas que forman parte del SIDENA y participan activamente en su implementación, coordinación y ejecución. Asimismo, la UGESIDENA tiene la responsabilidad de remitir los reportes de cumplimiento, seguimiento y evaluación al

CEPLAN.[3] A la fecha, existe una propuesta en el Poder Ejecutivo para que la UGESIDENA retorne a la PCM, posición que comparte el autor.

2.4. Políticas en Materia de Seguridad y Defensa a Nivel Nacional

En el ámbito nacional, existen doce políticas y planes estratégicos que abordan la seguridad y la defensa, formulados y ejecutados por diversos sectores del Gobierno central. Estas, respaldadas por normativa vigente, buscan responder a los principales desafíos en materia de defensa, gestión de riesgos, crimen organizado, terrorismo, trata de personas, seguridad ciudadana, derechos humanos y lucha contra las drogas. La Tabla 2.2 sintetiza las principales directrices nacionales, identificando para cada una el sector responsable, el sistema vinculado y la fuente de financiamiento.

Tabla 2.2. Políticas de seguridad y defensa nacional del Gobierno central

N°	Rector	Nombre de la política de seguridad y defensa a nivel nacional	Sistema	Partida presupuestal
1	MINDEF	Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional. DS N° 005-2021-DE	SIDENA	0135
2	RREE	Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizo. DS N° 010-2018-RE	SINADIF	No tiene
3	MINDEF / INDECI	Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres al 2050. DS N° 038-2021-PCM	SINAGERD	0048 y 0068
4	MINDEF	Política Nacional Marítima 2019-2030. DS N° 012-2019-DE	No tiene	No tiene
5	MININTER	Política Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030. DS N° 017-2019-IN	No tiene	0031, 0139
6	MININTER	Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Terrorismo 2019-2023. DS N° 023-2019-IN	No tiene	0032

[3] Perú, Ministerio de Defensa, *Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional al 2030*, Decreto Supremo N° 005-2021-DE (Lima: Ministerio de Defensa, 2021), 44.

N°	Rector	Nombre de la política de seguridad y defensa a nivel nacional	Sistema	Partida presupuestal
7	MININTER	Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030. DS N° 009-2021-IN	No tiene	No tiene
8	MININTER	Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030. DS N° 006-2022-IN	SINASEC	0030
9	MINJUSDH	Plan para la Consolidación de la Reforma Procesal Penal. DS N° 003-2014-JUS	No tiene	0086
10	MINJUSDH	Plan Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo 2018-2021. DS N° 003-2018-JUS	No tiene	No tiene
11	MINJUSDH	Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. DS N° 002-2018-JUS	No tiene	No tiene
12	DEVIDA	Política Nacional de Lucha contra las Drogas al 2030	No tiene	0051, 0072, 0074

Fuente: Elaboración propia con base en normativa sectorial vigente (normas del Perú 2014, 2018, 2019 y 2021).

2.5. Política del MINDEF

La PNMSDN 2030, elaborada por el MINDEF, constituye el marco estratégico para garantizar la defensa de los intereses nacionales y la seguridad integral del Estado peruano. La Tabla 2.3 resume los lineamientos centrales de la PNMSDN 2030, destacando el diagnóstico principal y los objetivos estratégicos priorizados.

Tabla 2.3. Resumen de la PNMSDN al 2030

Problema	Objetivo general	Objetivo priorizado

Problema	Objetivo general	Objetivo priorizado
Alta vulnerabilidad de las personas y del Estado frente a las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional	Garantizar la defensa de los intereses nacionales destinados a la paz y seguridad internacional	- Garantizar la defensa de los intereses nacionales destinados a la paz y seguridad internacional. - Garantizar el normal funcionamiento de la institucionalidad política-jurídica-social en el país. - Alcanzar las condiciones necesarias contribuyentes a la Seguridad Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto Supremo N° 005-2021-DE, Ministerio de Defensa (2021).

La Tabla 2.4 identifica las amenazas priorizadas y vincula cada una con la partida presupuestal correspondiente, lo que permite visualizar la asignación de recursos en función del riesgo.

Tabla 2.4. Amenazas consideradas en la PNMSDN 2030

N°	Amenaza	Partida presupuestal asociada
1	Corrupción	—
2	Subversión y terrorismo	PP 0032
3	Afectación al estado democrático	—
4	Afectación al medio ambiente y desarrollo sostenible	PP 0128
5	TID y delitos conexos	PP 0032
6	Afectación a la seguridad digital	—
7	Proliferación de agentes biológicos, físicos o químicos que dañan masivamente a la población y capacidades militares	—
8	Crimen organizado y delincuencia común	PP 0032
9	Conflictividad social	—
10	Actores extranjeros que afectan la seguridad, defensa y desarrollo nacional	—

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto Supremo N° 005-2021-DE, Ministerio de Defensa (2021).

Hace dos décadas, la principal amenaza para la seguridad nacional era la subversión y el terrorismo. Hoy en día, el crimen organizado, la delincuencia común y la minería ilegal representan los mayores desafíos para el país. En consecuencia, varios departamentos, provincias y distritos fueron declarados en estado de emergencia, lo que ha motivado la autorización de la intervención de las FF. AA. En este contexto, la asignación de recursos públicos debe ser consecuente con la realidad nacional. La Tabla 2.5 muestra que el sector 26: Defensa representa el 6,40 % del presupuesto del Gobierno central, y que el Ministerio de Defensa (MINDEF) concentra el 97,25 % de los recursos asignados a dicho sector.

Queda pendiente regular la intervención directa de las FF. AA. en la lucha contra el TID, ya que actualmente su participación se limita a apoyar a la PNP. Se requiere legislar su rol en actividades como la erradicación de cultivos ilícitos, el mantenimiento y conservación de caminos vecinales a través de batallones de ingeniería, así como en la seguridad y control de áreas naturales protegidas, con presupuesto propio y sin dependencia de convenios con gobiernos locales. Estas medidas contribuirían a mejorar significativamente los resultados en las cuencas cocaleras.

Tabla 2.5. Pliegos del sector Defensa, 2025

Pliego	PIM (S/)	% del sector Defensa
006: Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)	220 982 472	2,29 %
025: Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)	24 891 917	0,26 %
026: MINDEF	9 376 630 917	97,25 %
332: Instituto Geográfico Nacional (IGN)	9 796 327	0,10 %
335: Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas (ACFFAA)	9 41 079	0,10 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2025, consultado el 7 de enero de 2025, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2025.

La Tabla 2.6 evidencia que el EP recibe el 29,63 % del presupuesto del MINDEF, la Marina de Guerra del Perú (MGP) el 28,35 %, la Fuerza Aérea del Perú (FAP) el 15.09 % y la Oficina Previsional de las Fuerzas Armadas (OPREFA) el 24,89 %.

Tabla 2.6. Unidades ejecutoras del MINDEF

Unidad ejecutora	PIM (S/)	% del MINDEF
MINDEF- OGA	77 497 637	0,83 %
CCFFAA	70 500 158	0,75 %
EP	2 778 271 515	29,63 %
MAGP	2 658 581 902	28,35 %
FAP	1 415 289 342	15,09 %
Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA)	29 690 909	2,10 %
Escuela Nacional de Marina Mercante "Almirante Miguel Grau" (ENAMM)	11 495 973	0,12 %
OPREFA	2 334 111 628	24,89 %
Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado (CAEN-EPG)	1 191 853	0,01 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2025, consultado el 7 de enero de 2025, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2025.

La Tabla 2.7 señala que, de nueve partidas presupuestales, solo una tiene al MINDEF como ente rector: el Programa Presupuestal 0135 "Mejora de las capacidades militares para la defensa y el desarrollo nacional", el cual representa el 70.18 % del presupuesto del sector. En contraste, las partidas presupuestales relativas al TID y al terrorismo corresponden al sector Interior, mientras que la de minería ilegal es competencia del MINEM.

Tabla 2.7. Categorías presupuestales que recibe el MINDEF

Categoría presupuestal	PIM (S/)	% del MINDEF
0031: Reducción del TID	3 474 552	0,04 %
0032: Lucha contra el terrorismo	196 898 820	2,10 %

Categoría presupuestal	PIM (S/)	% del MINDEF
0068: Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	25 739 763	0,27 %
0074: Gestión integrada y efectiva del control de oferta de drogas en el Perú	2 789 164	0,03 %
0128: Reducción de la minería ilegal	9 664 152	0,10 %
0135: Mejora de las capacidades militares para la defensa y el desarrollo nacional	6 580 553 525	70,18 %
0137: Desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica	4 205 183	0,04 %
9001: Acciones centrales	127 112 340	1,36 %
9002: Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	2 426 193 418	25,87%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2025, consultado el 7 de enero de 2025, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2025.

La Tabla 2.8 muestra los productos y proyectos financiados dentro de la categoría 0135, así como su participación porcentual en el total asignado, lo que permite identificar las prioridades operativas del sector.

Tabla 2.8. Productos y proyectos de la categoría presupuestal 0135: Mejora de las capacidades militares para la defensa y el desarrollo nacional

Producto / Proyecto	PIM (S/)	% de la categoría 0135
2999999: Proyectos	979 260 969	14,88 %
3000001: Acciones comunes	661 410 064	10,05 %
3000717: Capacidad para operaciones de defensa nacional	3 958 009 161	60,15 %
3000718: Frontera territorial vigilada	3 996 428	0,06 %
3000719: Ámbito acuático vigilado y controlado	50 540 568	0,77 %
3000720: Espacio aéreo vigilado y controlado	1 029 206	0,02 %
3000721: Fuerzas Armadas innovan y desarrollan tecnología militar	1 066 507	0,02 %

Producto / Proyecto	PIM (S/)	% de la categoría 0135
3000722: Servicios de apoyo al Estado	255 805 628	3,89 %
3000723: FF. AA. cuentan con servicios de inteligencia militar	19 553 683	0,30 %
3000724: FF. AA. cuentan con capacidad telemática	33 402 864	0,51 %
3000725: Personas con atención en salud	432 640 510	6,57 %
3000726: Personal con educación y formación militar	183 837 937	2,79 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2025, consultado el 7 de enero de 2025, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2025.

2.6. Política del RREE

El RREE es el organismo encargado de conducir la política exterior del Estado peruano y actúa como ente rector del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (SINADIF), además de presidir el Consejo Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos (CONADIF). En este marco, es responsable de recopilar y sistematizar la información relativa al cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos (PNDIF). Cabe señalar que este sector no cuenta con asignación presupuestal para cumplir esta función ni con los recursos para ejecutar las acciones correspondientes.

La Tabla 2.9 presenta la estructura de esta política, relacionando las amenazas identificadas por el MINDEF, los problemas detectados por el RREE, así como el objetivo general y los objetivos específicos planteados para su abordaje.

Tabla 2.9. PNDIF: Amenazas, problemas, objetivos y responsables

Amenaza según MINDEF	Problema según RREE	Objetivo general	Objetivos específicos

Amenaza según MINDEF	Problema según RREE	Objetivo general	Objetivos específicos
Actores extranjeros que afectan la seguridad, defensa y desarrollo nacional	Débil presencia del Estado: inseguridad; brechas en servicios y bienes públicos; falta de planificación ordenada en la frontera; problemática social	Promover el desarrollo humano de la población fronteriza, su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración competitiva con los países limítrofes y la ocupación segura, ordenada y regular de los espacios de frontera; contribuyendo a la soberanía, la integridad territorial, seguridad multidimensional y la identidad nacional, garantizando los derechos humanos	-Desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera -Incorporación a la dinámica del desarrollo nacional -Integración competitiva en los espacios de frontera -Seguridad y defensa nacional

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto Supremo N° 019-2018-RE, Ministerio de Relaciones Exteriores (2018).

El RREE fortalece la seguridad y la presencia estatal en las zonas fronterizas, especialmente en las áreas consideradas críticas debido a diversas vulnerabilidades. En este sentido, la Resolución Ministerial N° 0139-2022-RE del RREE modifica los Anexos N° I ("Áreas críticas de frontera") y N° II ("Núcleos de Desarrollo e Integración - NDI"), cuyos límites se muestran en la Figura 2.1.

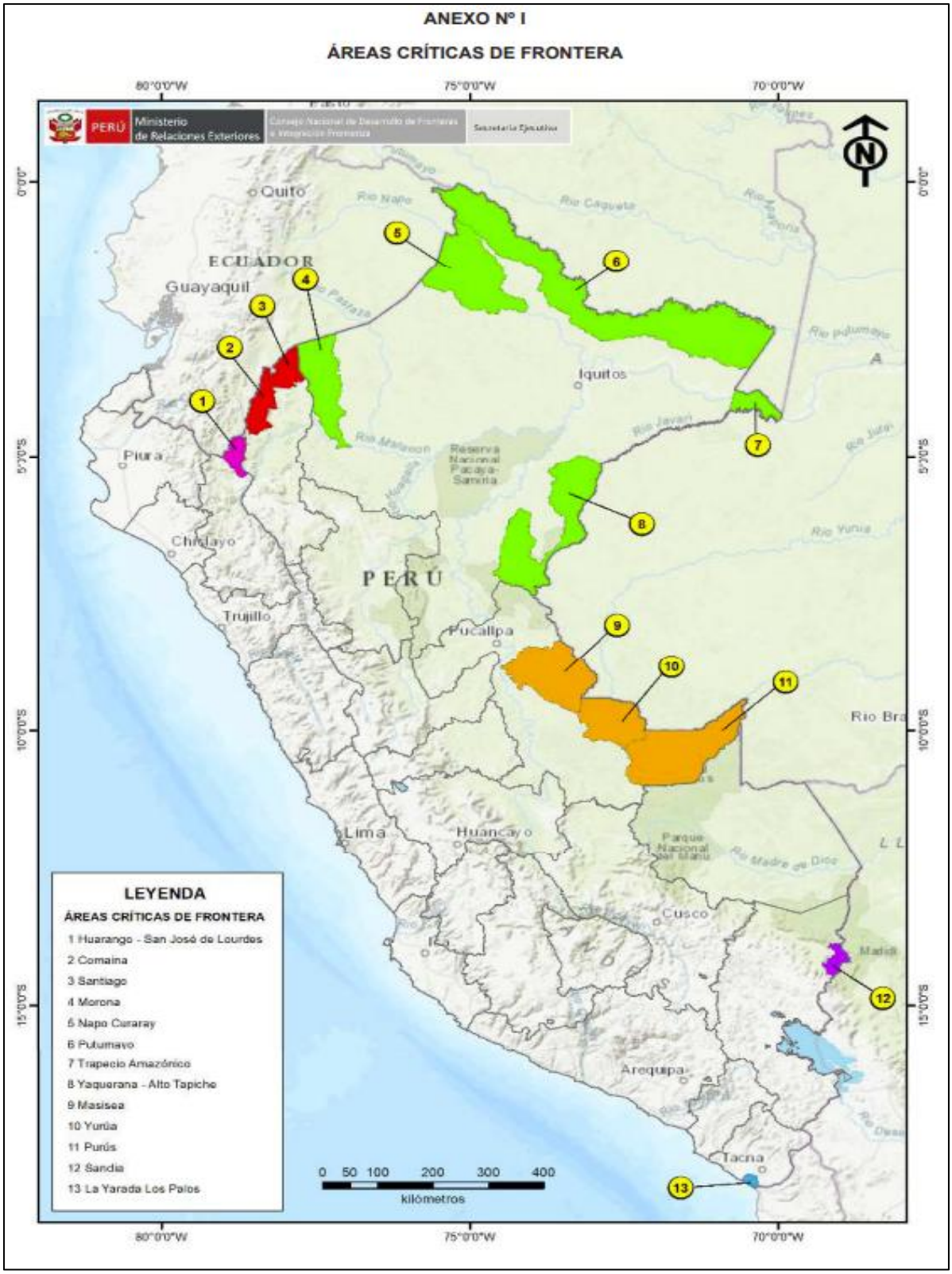


Figura 2.1. Mapa de áreas críticas de frontera y NDI

Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución Ministerial N° 0139-2022-RE, Ministerio de Relaciones Exteriores (2022).

2.7. Política del MININTER

La PNMSC al 2030, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 006-2022-IN, identifica las causas directas que afectan la seguridad ciudadana y establece objetivos prioritarios para su atención. La Tabla 2.10 resume estas causas junto con los objetivos que orientan las acciones multisectoriales para mejorar la seguridad en el país.

Tabla 2.10. PNMSC al 2030: causas y objetivos

Causas directas	Objetivo priorizado
Insuficiente labor en prevención del delito y la violencia	Incrementar las acciones que propician la prevención de delitos cometidos por los adolescentes y jóvenes
Limitado acceso a servicios de seguridad ciudadana en la población	Mejorar el acceso de la ciudadanía a los servicios de seguridad ciudadana
Presencia de robo y hurto en espacios públicos	Reducir la victimización por los delitos de robo y hurto en espacios públicos
Incremento del carácter violento en los delitos que afectan a la seguridad ciudadana	Reducir la incidencia de delitos violentos que afectan a la población
Presencia de delitos de complejidad	Disminuir los delitos de complejidad cometidos por bandas criminales

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto Supremo N° 006-2022-IN, Ministerio del Interior (2022).

La Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado 2019-2030 (PNMLCCO), aprobada mediante el Decreto Supremo N° 017-2019-IN, establece un marco integral para enfrentar este fenómeno desde una perspectiva multisectorial. Esta identifica las causas fundamentales del crimen organizado y establece objetivos para fortalecer la capacidad del Estado, controlar los mercados ilegales, prevenir el delito y asistir a las víctimas. En este sentido, la Tabla 2.11 presenta estos elementos junto con los indicadores que permiten evaluar el avance en cada área.

Tabla 2.11. PNMLCCO: causas, objetivos e indicadores

Causas	Objetivos prioritarios	Indicadores

Causas	Objetivos prioritarios	Indicadores
Debilidad del Estado peruano para combatir el crimen organizado	Fortalecer la capacidad del Estado en la lucha contra las organizaciones criminales	1.1 Gasto per cápita contra el crimen organizado
1.2 Índice de Percepción de la Corrupción		
1.3 Porcentaje de la población que confía en las instituciones		
Existencia de mercados ilegales nacionales e internacionales	Fortalecer el control de la oferta en mercados ilegales a nivel nacional y transnacional	2.1 Porcentaje de personas procesadas
2.2 Porcentaje de personas sentenciadas		
Escasa prevención de crimen organizado	Fortalecer la prevención en materia de crimen organizado en la población	3.1 Porcentaje de menores de edad infractores a la ley penal internos en Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación
Debilidad en la asistencia a víctimas del crimen organizado	Fortalecer la asistencia a víctimas afectadas por el crimen organizado	4.1 Porcentaje de víctimas del crimen organizado que han recibido atención

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto Supremo N° 017-2019-IN, Ministerio del Interior (2019).

La PNMLCCO identifica la existencia de individuos u organizaciones que realizan acciones terroristas de índole nacional o transnacional como el problema público central a enfrentar. Para ello, establece tres objetivos prioritarios: fortalecer una cultura de paz en la sociedad, restablecer el ejercicio de los derechos de las personas afectadas por el terrorismo, y neutralizar las acciones terroristas y sus modalidades en el territorio nacional.

La Tabla 2.12 resume estos objetivos junto con los lineamientos estratégicos que orientan su implementación, incluyendo la prevención, la cooperación internacional, la protección de derechos, la mejora de servicios de asistencia, la

actualización normativa y el fortalecimiento de capacidades operativas y articulación institucional.

Tabla 2.12. PNMLCCO: objetivos y lineamientos estratégicos

Problema	Objetivo prioritario	Lineamientos
Existencia de individuos u organizaciones que realizan acciones terroristas y/o modalidades de índole nacional o transnacional.	Fortalecer una cultura de paz en la sociedad	Prevenir las acciones terroristas que afecten a la sociedad.
Fortalecer la cooperación internacional para enfrentar el terrorismo en beneficio de la población.		
	Establecer el ejercicio de derechos de personas afectadas por el terrorismo	Mejorar los servicios de asistencia integral a las personas afectadas por el terrorismo.
Fortalecer la protección de los derechos de las personas afectadas mediante la actualización de los instrumentos jurídicos.		
	Neutralizar las acciones terroristas y sus modalidades de índole nacional o transnacional en el territorio nacional	Fortalecer la capacidad operativa de las fuerzas del orden a nivel nacional.
Fortalecer la capacidad operativa de los operadores de justicia a nivel nacional.		
Actualizar la normativa nacional en materia de terrorismo en la legislación peruana.		
Sancionar el financiamiento de las acciones terroristas.		

Problema	Objetivo prioritario	Lineamientos
Fortalecer la articulación intra e interinstitucional de los actores estatales para afrontar el terrorismo.		

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto Supremo N° 023-2019-IN, Ministerio del Interior (2019).

El MININTER cuenta con tres políticas nacionales que abordan amenazas identificadas en la Política de Defensa Nacional establecida por el MINDEF. La Tabla 2.13 muestra cómo se distribuyen los fondos asignados por el MEF entre los diferentes pliegos que conforman el sector, permitiendo apreciar la concentración presupuestal en el MININTER.

Tabla 2.13. Distribución presupuestal por pliegos del Sector Interior y MININTER, 2024

Pliego	PIM (S/)	% del Sector Interior
007: MININTER	12 480 195 295	97,22 %
070: Intendencia Nacional de Bomberos del Perú (INBP)	95 566 141	0,74 %
072: Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC)	35 770 156	0,28 %
073: Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones)	226 056 297	1,76 %
Total Sector Interior	12 837 587 889	100 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2024, consultado el 7 de enero de 2025, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx.

La Tabla 2.14 expone la distribución del presupuesto del MININTER por sus unidades ejecutoras para 2024, evidenciando la alta concentración en la Dirección de Economía y Finanzas y la Oficina General de Administración (OGA).

Tabla 2.14. Presupuesto asignado por unidad ejecutora del MININTER, 2024

Unidad ejecutora	PIM (S/)	% del MININTER
001-25: OGA	1 783 302 621	14,29 %
002-26: Dirección de Economía y Finanzas de la PNP	9 381123 057	75,17 %
003-27: Región Policial Piura	35 590 018	0,29 %
005-29: III DIRTEPOL - Trujillo	37 873 047	0,30 %
009-33: VII Dirección Territorial de Policía - Lima	211 565 698	1,70 %
010-34: VIII Dirección Territorial de Policía - Huancayo	24 920 433	0,20 %
012-36: X Dirección Territorial de Policía - Cusco	52 345 388	0,42 %
018-42: Dirección de Aviación Policial	105 787 185	0,85 %
019-43: Escuela Nacional de Formación Profesional Policial PNP (ENFPP).	127 035 789	1,02 %
020-1067: Sanidad de la PNP	206 785 489	1,66 %
022-1147: PNP - XI Dirección Territorial de Policía – Arequipa	46 625 515	0,37 %
026-1312: Dirección Ejecutiva de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia PNP - DIREICAJ PNP	150 243 179	1,20 %
028-1342: II Dirección Territorial de Policía Chiclayo	44 985 885	0,36 %
029-1343: Dirección Ejecutiva Antidrogas - DIREJANDRO PNP	54 885 108	0,44 %
032-1558: Oficina General de Infraestructura	108 661 889	0,87 %
033-1653: Frente Policial Puno	22 924 562	0,18 %
034-1687: Región Policial Loreto	10 923 721	0,09 %
035-1688: Región Policial Huánuco - San Martín – Ucayali	29 828 659	0,24 %
036-1689: Región Policial Ayacucho - Ica	18 425 292	0,15 %
037-1724: Perú Seguro 2025	26 362 760	0,21 %
Total MININTER	12 480 195 295	100 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2024, consultado el 7 de enero de 2025, *https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx*.

La Tabla 2.15 detalla la asignación presupuestal del MININTER por categoría para 2024, resaltando que una gran proporción corresponde a las Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos (APNOP), lo que limita la fiscalización y planeamiento estratégico.

Tabla 2.15. Asignación presupuestal del MININTER según categoría, 2024

Categoría presupuestal	PIM (S/)	% del total
0030: Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana	3 833 999 842	30,72 %
0031: Reducción del TID	273 007 097	7,12 %
0032: Lucha contra el terrorismo	44 207 258	0,35 %
0068: Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	10 741 589	0,09 %
0074: Gestión integrada y efectiva del control de oferta de drogas en el Perú	3 764 854	0,03 %
0086: Mejora de los servicios del sistema de justicia penal	831 534 095	6,66 %
0128: Reducción de la minería ilegal	79 582 506	0,64 %
0139: Disminución de la incidencia de conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público	715 696 634	5,73 %
1002: Productos específicos para reducción de la violencia contra la mujer	3 529 709	0,03 %
9001: Acciones centrales	1 320 007 112	10,58 %
9002: Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	5 364 124 599	42,98 %
Total	12 480 195 295	100 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2024, consultado el 7 de enero de 2025, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx.

2.8. DEVIDA

La Tabla 2.16 presenta los objetivos priorizados, indicadores, lineamientos y responsables de la Política Nacional Contra las Drogas (PNCD) al 2030, coordinada

por DEVIDA y otros sectores involucrados en el desarrollo alternativo, control del tráfico ilícito y prevención del consumo.

Tabla 2.16. PNCD al 2030: objetivos, indicadores, lineamientos y responsables

Objetivo priorizado	Indicador del objetivo	Lineamiento	Responsable del objetivo
Mejorar la situación socioeconómica e institucional de las zonas estratégicas de intervención	Valor bruto de producción lícita en zonas estratégicas de intervención Monto ejecutado de la inversión pública en zonas estratégicas de intervención	LP 1.1 Mejorar el desempeño de las cadenas de valor lícitas en zonas estratégicas de intervención LP 1.2 Incrementar la presencia de los tres niveles de gobierno para el cierre de brechas en zonas estratégicas de intervención	PCM, DEVIDA, MIDAGRI, PRODUCE, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), MEF, Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), Contraloría General de la República (CGR), banca de fomento, sector privado, centros de investigación, y gobiernos regionales y locales.
Reducir la producción y comercio ilícito de drogas en zonas estratégicas de intervención	Porcentaje de la hoja de coca destinada a la producción ilícita de drogas Porcentaje evitado de producción y comercio de cocaína	LP 2.1 Disminuir la producción y el desvío de hoja de coca destinada a la producción ilícita de drogas en zonas estratégicas de intervención LP 2.2 Disminuir la capacidad de producción y comercio ilícito de drogas en zonas estratégicas de intervención	PCM, DEVIDA, MININTER, MINDEF, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) MINSA, Empresa Nacional de la Coca SA (ENACO), Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), PNP,,Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), Instituto Nacional Penitenciario (INPE), MPFN, Poder Judicial (PJ)

Objetivo priorizado	Indicador del objetivo	Lineamiento	Responsable del objetivo
Reducir el consumo de drogas en poblaciones en situación de vulnerabilidad	Prevalencia de consumo de drogas en población escolar Porcentaje de cobertura de atención terapéutica para el tratamiento de consumo de drogas	LP 3.1 Prevenir el consumo de drogas, con especial atención en población en edad escolar LP 3.2 Incrementar la oferta de servicios de tratamiento de adicción y drogas para toda la población, con especial atención a la población en situación de vulnerabilidad	PCM, MININTER, MINDEF, MINSA, MIMP, gobiernos regionales y locales

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA, 2023).

La Tabla 2.17 muestra las unidades ejecutoras de DEVIDA y su presupuesto asignado para 2024, destacando la importancia del VRAEM en la asignación presupuestal.

Tabla 2.17. Unidades ejecutoras de DEVIDA, ejecución presupuestal 2024

Unidad ejecutora	PIM (S/)	% del presupuesto DEVIDA
001-1064: DEVIDA	387 422 990	85,98 %
006-1715: Unidad de Gestión de Apoyo al Desarrollo Sostenible del VRAEM	63 199 817	14,02 %
Total DEVIDA	450 622 807	100 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2024, consultado el 7 de enero de 2025, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx.

La Tabla 2.18 detalla las categorías presupuestales asignadas a DEVIDA en 2024, evidenciando la correspondencia entre los programas presupuestales y los objetivos de la política nacional.

Tabla 2.18. Categorías presupuestales que recibe DEVIDA, ejecución presupuestal 2024

Categoría presupuestal	PIM (S/)	% del presupuesto DEVIDA
0051: Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas (PTCD)	10 093 531	2,24 %
0072: Programa Presupuestal de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS)	203 785 556	45,22 %
0074: Gestión integrada y efectiva del control de oferta de drogas en el Perú	162 307 576	36,02 %
9001: Acciones centrales	42 809 099	9,50 %
9002: Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	31 627 045	7,02 %
Total DEVIDA	450 622 807	100 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2024, consultado el 7 de enero de 2025, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx.

La Tabla 2.19 presenta la asignación de fondos por producto dentro del PIRDAIS de DEVIDA, destacando los proyectos con mayor inversión.

Tabla 2.19. Asignación de fondos por producto del PP 0072 de DEVIDA, ejecución presupuestal 2024

Producto / Proyecto	PIM (S/)	% del PP 0072
3000001: Acciones comunes	69 899 157	34,30 %
3000855: Familias que incorporan alternativas productivas sostenibles a los cultivos ilícitos	95 528 735	46,88 %
3000856: Familias con prácticas productivas sostenibles que previenen la expansión de cultivos ilícitos	38 357 664	18,82 %
Total PP 0072	203 785 556	100 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2024, consultado el 7 de enero de 2025, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx.

2.9. Políticas del MINJUSDH

El MINJUSDH diseña la política nacional en materia de desarrollo y defensa del país. Este ocupa la presidencia de la Comisión Ejecutiva Multisectorial contra el Lavado

de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT), mientras que la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) desempeña la vicepresidencia y la secretaría técnica.

La Tabla 2.20 compendia los ejes estratégicos y conceptos de la Política Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (LA/FT), que fortalece la labor de la CONTRALAFT (Decreto Supremo N° 018-2017-JUS).

Tabla 2.20. Política Nacional contra el LA/FT

Objetivo general	Eje estratégico	Concepto
Prevenir, detectar, investigar y sancionar de manera eficiente, eficaz y articulada el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo para contribuir a la estabilidad económica, política y social en el Perú.	Prevención	Identificar y controlar adecuadamente las actividades que posibilitan el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
	Detección	Detectar y comunicar oportunamente las actividades vinculadas al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
	Investigación y sanción	Investigar y sancionar eficaz y oportunamente a los involucrados en los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, cometidos a nivel nacional y/o internacional.
	Articulación	Fortalecer la participación articulada del Estado, la sociedad civil y el sector privado en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Supremo N° 018-2017-JUS, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017).

La Tabla 2.21 expone los objetivos y ejes estratégicos del Plan Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (LA/FT) para el periodo 2018-

2021, así como los propósitos específicos de cada eje (Decreto Supremo N° 003-2018-JUS).

Tabla 2.21. Plan Nacional contra el LA/FT 2018-2021

Objetivo general	Eje estratégico	Objetivo específico
Definir, planificar y ejecutar acciones en el escenario temporal 2018-2021 dirigidas a incrementar la eficiencia y la eficacia en la prevención, detección, investigación y sanción del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en el Perú	Prevención	1.1 Identificar los riesgos LA/FT de los sujetos obligados identificados. 1.2 Contar con un marco normativo de las actividades pasibles de riesgos LA/FT. 1.3 Fortalecer la regulación, supervisión y sanción en materia de prevención. 1.4 Contar con los mecanismos que permitan recibir reportes de operaciones sospechosas de calidad.
	Detección	2.1 Mejorar los mecanismos y el marco normativo que permitan garantizar el acceso oportuno de la UIF-Perú. 2.2 Controlar adecuadamente el flujo de activos ilícitos. 2.3 Facilitar la comunicación oportuna a las autoridades competentes.

Objetivo general	Eje estratégico	Objetivo específico
	Investigación y sanción	3.1 Optimizar el trabajo de las autoridades de investigación y sanción penal competentes para conocer los casos LA/FT. 3.2 Garantizar la recuperación de activos. 3.3 Procurar una adecuada administración, ejecución y distribución de la reparación civil y de los activos recuperados. 3.4 Optimizar la cooperación internacional frente al LA/FT.
	Articulación	4.1 Potenciar la coordinación entre las diversas comisiones. 4.2 Mejorar el intercambio de información confiable, oportuna y segura en materia de LA/FT entre las autoridades. 4.3 Fomentar una cultura de legalidad que genere el rechazo de los actos vinculados al LA/FT por parte de la ciudadanía. 4.4 Potenciar la actuación de los organismos públicos competentes en la prevención y lucha contra el LA/FT. 4.5 Proponer y/o impulsar la actualización permanente de la normativa nacional a los instrumentos y/o estándares internacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Supremo N° 003-2018-JUS, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018).

La Tabla 2.22 presenta la distribución de fondos asignados al sector Justicia por pliego para el año 2024, destacando la composición presupuestal de las principales instituciones que integran este sector.

Tabla 2.22. Asignación de fondos al sector Justicia por pliego, ejecución presupuestal 2024

Pliego	PIM (S/)	% del sector Justicia
006: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)	596 886 878	27,02 %
061: INPE	948 731 911	42,95 %
067: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)	577 969 358	26,17 %
068: Procuraduría General del Estado	85 335 287	3,86 %
Total sector Justicia	2 208 923 434	100 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2024, consultado el 7 de enero de 2025, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx.

Diversos sectores rectores impulsan políticas nacionales en áreas estratégicas como cultura, educación, empleo, desarrollo social, vivienda, transporte, ambiente, igualdad de género y cooperación internacional. La Tabla 2.23 proporciona una síntesis de estas directrices, que reflejan la transversalidad de la política pública en el país.

Tabla 2.23. Otras políticas nacionales de otros sectores

Entidad responsable	Instrumento de política pública
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)	Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor
Ministerio de Cultura (MINCUL)	Política Nacional de Cultura
MINCUL	Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural
Ministerio del Ambiente (MINAM)	Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos
MINJUSDH	Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal
MINJUSDH	Plan para la Consolidación de la Reforma Procesal Penal

Entidad responsable	Instrumento de política pública
MINJUSDH	Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021
RREE	Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional
RREE	Política Nacional Antártica
RREE	Política Nacional Migratoria 2017-2025
RREE	Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza
MINEDU	Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales
MINEDU	Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva
MINEDU	Política Nacional de Deporte
MINEDU	Política Nacional de Juventud
MINEDU	Política Nacional de Educación Ambiental
MINEDU	Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe
MINEDU	Política Nacional de Educación y Bienestar de Adolescentes
MINEDU	Política Nacional de Desarrollo Profesional Docente y Otros Mediadores de Aprendizajes
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Política Nacional de Empleo Decente
MTPE	Política Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
MINCETUR	Política Nacional en Comercio Exterior – PENX
MINCETUR	Política Nacional en Turismo – PENTUR
MTC	Política Nacional de Transporte Urbano
MTC	Política Nacional del Sector Transportes
MTC	Política Nacional de Seguridad Vial
MTC	Política Nacional de Telecomunicaciones

Entidad responsable	Instrumento de política pública
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	Plan Nacional de Accesibilidad
MVCS	Política Nacional de Saneamiento
MVCS	Política Nacional de Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Urbano Sostenible
PRODUCE	Política Nacional para la Calidad
PRODUCE	Política Nacional de Acuicultura
PRODUCE	Política Nacional de Desarrollo Industrial
PRODUCE	Política Nacional de Pesca
PRODUCE	Política Nacional de Comercio Interno
MIMP	Política Nacional de Igualdad de Género
MIMP	Política Nacional en relación con las Personas Adultas Mayores al 2030
MIMP	Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030
MIMP	Política Nacional Multisectorial para las niñas, niños y adolescentes 2030

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

2.10. Conclusiones sobre Políticas de Defensa, Seguridad y Orden Interno

1. El MINDEF diseña políticas públicas para resolver problemas estratégicos y, en el contexto nacional, identifica diez amenazas prioritarias. El sector Interior administra el 8,52 % del presupuesto asignado, mientras que el MINDEF gestiona el 6,40 %. Esta distribución presupuestal evidencia que el sector Interior debe alcanzar los mejores resultados y evitar los principales cuestionamientos.

2. Diversos sectores formulan políticas, planes y estrategias que, en la práctica, carecen de respaldo presupuestal, lo que impide su implementación efectiva. Toda decisión política requiere necesariamente una asignación económica para garantizar su ejecución.

3. Las amenazas que obstaculizan el desarrollo nacional se abordan como problemas de defensa, seguridad y orden interno. Los sectores Defensa, Interior y Justicia coordinan sus acciones a través de sistemas como el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA), el Sistema Informático Nacional de Defunciones (SINADEF), el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).

4. Durante el año 2024, la inseguridad ciudadana constituyó la principal amenaza para el país. Por tal motivo, el Gobierno central destinó el 2,54 % del presupuesto nacional a este ámbito, una cifra considerablemente superior a los recursos orientados a combatir el TID y el terrorismo. La Tabla 2.24 evidencia la priorización presupuestal frente a las principales amenazas en materia de seguridad y orden interno durante el año 2024.

Tabla 2.24. Asignación presupuestal por amenaza prioritaria, 2024

Categoría presupuestal	PIM (S/)	% del presupuesto del Gobierno central
Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana (0030)	3 833 999 842	2,54 %
Reducción del TID (0031)	277 269 280	0,18 %
Lucha contra el terrorismo (0032)	241 298 001	0,16 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Consulta de Ejecución del Gasto", 2024, consultado el 7 de enero de 2025, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx.

5. El MININTER lidera la respuesta frente al terrorismo, al haber formulado la política multisectorial correspondiente y ejercer la rectoría del programa presupuestal 0032 "Lucha Contra el Terrorismo". No obstante, el MINDEF recibe la mayor parte de los recursos asignados a dicho programa y aplica los mismos indicadores y lineamientos establecidos por el MININTER. En este contexto, resulta fundamental que las operaciones militares y policiales cuenten con indicadores diferenciados, orientados a resultados y no únicamente al número de acciones ejecutadas.

6. DEVIDA ostenta la rectoría formal en la lucha contra el TID y los delitos conexos. No obstante, la ciudadanía percibe que esta tarea es liderada por el MININTER, dado que la PNP es la entidad que comunica los principales resultados operativos.

Esta situación se torna aún más compleja cuando el MINDEF también asume funciones en la reducción del TID, a pesar de que la rectoría del Programa Presupuestal 0031 "Reducción del TID" recae en el MININTER. A diferencia de la lucha contra el terrorismo, financiada mediante una única partida presupuestaria, la intervención frente al TID involucra asignaciones diferenciadas, con objetivos e indicadores específicos para cada sector involucrado.

CAPÍTULO III

Generalidades sobre Desarrollo Alternativo

3.1. Marco Normativo y Estratégico del Desarrollo Nacional

Mediante el Decreto Legislativo N° 1088, emitido en junio de 2008, se promulgó la norma que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y establece el CEPLAN, órgano rector del referido sistema, encargado de coordinar e integrar las propuestas destinadas a la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), instrumento técnico que materializa la visión de país, las políticas de Estado derivadas del Acuerdo Nacional y los compromisos internacionales asumidos por el Perú. En ese marco, en 2011 se elaboró el Plan Bicentenario al 2021; en 2022 se diseñó el nuevo PEDN al 2050 y en 2023 se actualizó dicho documento mediante el Decreto Supremo N° 103-2023-PCM, aprobando su versión vigente. La Tabla 3.1. presenta los objetivos nacionales establecidos en la versión actualizada del PEDN al 2050.[4]

Tabla 3.1. Objetivos nacionales PEDN al 2050

Objetivo nacional	Descripción
1	Alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, sin dejar a nadie atrás.
2	Gestionar el territorio de manera sostenible a fin de prevenir y reducir los riesgos y amenazas que afectan a las personas y sus medios de vida, con el uso intensivo del conocimiento y las comunicaciones, reconociendo la diversidad geográfica y cultural, en un contexto de cambio climático.
3	Elevar los niveles de competitividad y productividad con empleo decente y en base al aprovechamiento sostenible de los recursos, el capital humano, el uso intensivo de la ciencia y tecnología, y la transformación digital del país.

[4] Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. Actualizado* (Lima: CEPLAN, septiembre de 2023), 307, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5133337/Peru%20-%20Plan%20Estrategico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050.pdf?v=1694719008.

Objetivo nacional	Descripción
4	Garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio de las personas, en base al diálogo, la concertación nacional y el fortalecimiento de las instituciones.

Fuente: Elaboración propia a partir del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2023).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un organismo internacional que asiste a los gobiernos para enfrentar retos económicos, sociales y de gobernabilidad en una economía globalizada. Perú es miembro del Centro de Desarrollo de la OCDE desde 2009. Actualmente, solo Chile, Costa Rica, Colombia y México son miembros plenos de la OCDE en América Latina. El 25 de enero de 2022, el Consejo de la OCDE decidió iniciar conversaciones de adhesión con Argentina, Brasil y Perú (CEPLAN 2022, 21). La Tabla 3.2 muestra la evolución de la visión del Perú como país en tres momentos estratégicos: 2011, 2017 y 2019, reflejando las metas y valores nacionales proyectados para los años 2021, 2030 y 2050, respectivamente.

Tabla 3.2. Evolución de la visión del Perú como país

Año y visión	Descripción
2011 – Visión Perú al 2021	Al 2021,[5] Perú será una sociedad democrática donde prevalezca el Estado de derecho y todos los habitantes tengan alta calidad de vida e iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial. Contará con un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de la ciudadanía. La economía será dinámica, diversificada, de alto nivel tecnológico y equilibrada regionalmente, con pleno empleo y alta productividad laboral. El país favorecerá la inversión privada y la innovación, e invertirá en educación y tecnología para aprovechar competitivamente las oportunidades de la economía mundial. La pobreza y la pobreza extrema serán erradicadas, existirán mecanismos redistributivos para propiciar la equidad social, y los recursos naturales se aprovecharán de forma sostenible, manteniendo una buena calidad ambiental.

[5] CEPLAN, *Plan Bicentenario* (Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, febrero de 2011), 10.

Año y visión	Descripción
2017 – Visión Perú al 2030	Para 2030,[6] todas las personas podrán alcanzar su potencial. Se habrán desarrollado esfuerzos concertados para la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales, tomando medidas urgentes para enfrentar el cambio climático. La población gozará de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reservas de recursos para el bienestar futuro. La sociedad peruana será pacífica, justa e inclusiva, libre de temor, violencia, corrupción y discriminación, con igualdad de oportunidades. Se fortalecerán las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible, en correspondencia con el respeto universal de los derechos humanos, sin dejar a nadie atrás.
2019 – Visión Perú al 2050	En 2050,[7] Perú será un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantice la defensa de la persona humana y su dignidad en todo el territorio nacional. Se valorará la identidad propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Se respetará la historia y el patrimonio milenario, y se protegerá la biodiversidad. El Estado constitucional será unitario y descentralizado, con un accionar ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural. Se habrá logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, que permitirá erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia.

Fuente: Elaboración propia a partir del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2023).

3.2. Concepto y Tipos de Desarrollo

3.2.1. Definición de Desarrollo según la Real Academia Española

El término desarrollo se define, según la Real Academia Española (RAE),[8] como la acción y efecto de desarrollar o desarrollarse. En un sentido amplio, se relaciona con conceptos como crecimiento, progreso, evolución y mejora. En el ámbito

[6] Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, *Plan Estratégico Nacional Actualizado Perú hacia el 2021* (Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, marzo de 2016), 70.

[7] Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050* (Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, julio de 2022), 21;
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. Actualizado* (Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, septiembre de 2023), 30.

[8] Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., versión 23.7 en línea, enero de 2024, https://dle.rae.es.

económico, el desarrollo se entiende como la evolución de una economía hacia mejores niveles de vida.

3.2.2. Tipos de Desarrollo

Existen diversos tipos de desarrollo que se han identificado en la literatura y práctica social y económica. Entre los más relevantes se encuentran:

- Desarrollo económico
- Desarrollo social
- Desarrollo sostenible
- Desarrollo alternativo
- Desarrollo biológico
- Desarrollo humano
- Desarrollo cognitivo
- Desarrollo personal
- Desarrollo integral
- Desarrollo organizacional
- Desarrollo compartido
- Desarrollo estabilizador

En este análisis, se enfocará la atención en los cuatro primeros tipos: económico, social, sostenible y alternativo, por su relevancia en el contexto nacional y global.

3.2.3. Contexto Internacional y Cooperación

El Perú forma parte de diversas organizaciones internacionales y ha suscrito acuerdos que implican el cumplimiento de recomendaciones y normativas internacionales. Asimismo, la cooperación internacional, integrada por países e instituciones no gubernamentales con presencia en el territorio nacional, exige el respeto y observancia de dichas normas para garantizar una adecuada cooperación y desarrollo sostenible.

3.3. Definición y Marco Institucional del Desarrollo Económico

3.3.1. Concepto de Desarrollo Económico

El desarrollo económico se define como la evolución de una economía hacia mejores niveles de vida,[9] reflejando mejoras en indicadores sociales, productivos y de bienestar general.

3.3.2. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El MEF planifica, dirige y controla el presupuesto, la tesorería, el endeudamiento, la contabilidad, la política fiscal, la inversión pública y la política económica y social.[10] El Decreto Legislativo N° 183 y sus modificatorias regulan su organización, competencias y funcionamiento. El MEF lidera el diseño, establecimiento, ejecución y supervisión de la política nacional y sectorial en su ámbito.

3.3.3. Programación Multianual de Inversiones (PMI)

El PMI contiene tres elementos básicos:

- Consistencia con la Ley del Presupuesto
- Cartera de inversiones para el periodo
- Diagnóstico de brechas del sector

Este plan prioriza y programa inversiones públicas para mejorar infraestructura y servicios, impulsando el desarrollo económico sostenible.

3.3.4. Organismos internacionales y medición del crecimiento económico

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) miden el crecimiento económico de los países a través del Producto Bruto Interno (PBI), indicador que permite comparar el desempeño económico con otras naciones. En América Latina, Chile y Colombia son miembros plenos de la OCDE, mientras que Brasil, Argentina y Perú iniciaron el proceso de adhesión desde 2022 (CEPLAN 2022, 21). La Tabla 3.3 permite comparar la posición económica relativa de Perú y otros

[9] Real Academia Española, Diccionario de la lengua española.

[10] Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Quiénes somos", consultado el 26 de enero de 2024, https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&id=670&Itemid=100382&lang=es.

países en el contexto mundial, a partir de datos oficiales proporcionados por estos organismos internacionales.

Tabla 3.3. PBI nominal en millones de dólares

Puesto FMI 2022[11]	País	PIB nominal (millones de USD)	Puesto BM 2023[12]	País	PIB nominal (millones de USD)
1	EE. UU.	28 796 076	1	EE. UU.	25 462 700
2	China	18 463 130	2	China	17 963 170
11	Brasil	1 810 612	12	Brasil	1 920 095
30	Argentina	483 765	25	Argentina	625 770
41	Chile	352 664	45	Colombia	343 969
42	Colombia	319 290	46	Chile	301 025
49/190	Perú	231 691	52/190	Perú	242 631

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Fondo Monetario Internacional (2022) y del Banco Mundial (2023).

3.4. ¿Qué Es el Desarrollo Social?

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica periódicamente el Índice de Desarrollo Humano (IDH), cuya escala óptima es 1. El informe más reciente fue difundido el 8 de septiembre de 2022 e incluye estimaciones correspondientes a los años 2020 y 2021. Este índice evalúa el nivel de desarrollo de los países a partir de tres dimensiones clave: primero, el ingreso per cápita, obtenido al dividir el PBI entre la población; segundo, el acceso a la educación, medido a través de la tasa de alfabetización —que en el caso peruano es de 94.4 %— y la matrícula en los niveles primario, secundario y superior; y tercero, la esperanza de vida al nacer, que en el Perú alcanza los 79.9 años.

En ese contexto, la Tabla 26 presenta el IDH correspondiente a diversos países para los años 2020 y 2021, clasificados en los niveles de desarrollo muy alto y alto,

[11] Fondo Monetario Internacional (FMI), "Economía y datos de los países", datosmacro.expansion.com, consultado el 26 de enero de 2024, https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/fmi.

[12] Banco Mundial, "Datos abiertos del Banco Mundial", data.worldbank.org, consultado el 26 de enero de 2024, https://data.worldbank.org/.

conforme a los datos oficiales del PNUD. Esta información resulta fundamental para evaluar el progreso social y orientar la formulación de políticas públicas eficaces en materia de desarrollo humano sostenible.

3.5. ¿Qué Es el Desarrollo Sostenible?

Las Naciones Unidas (NN. UU.) establecieron en 2015 los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con la meta de alcanzarlos en 2030. Estos comprenden 17 objetivos, 169 metas y 231 indicadores; sin embargo, la página web del INEI registra 248 indicadores. Previamente, en el año 2000, definieron ocho "Objetivos del Milenio" con plazo hasta 2015. El gobierno peruano encargó al INEI el "Sistema de Seguimiento y Monitoreo de los avances de los 17 ODS", cuyos resultados se pueden consultar en la página web oficial. A diciembre de 2023, el avance nacional alcanzó el 51%. La Tabla 3.4 presenta el avance porcentual del cumplimiento de cada uno de los 17 ODS en el Perú, según el Sistema de Seguimiento y Monitoreo del INEI, con datos actualizados al 2023.

Tabla 3.4. Avance porcentual del cumplimiento de los ODS

Objetivo de desarrollo	Avance
Objetivo 1: Poner fin a la pobreza	69 %
Objetivo 2: Hambre y seguridad alimentaria	50 %
Objetivo 3: Salud y bienestar	68 %
Objetivo 4: Educación de calidad	75 %
Objetivo 5: Igualdad de género e igualdad de la mujer	64 %
Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento	64 %
Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante	67 %
Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico	69 %
Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura	58 %
Objetivo 10: Reducir la desigualdad entre países y dentro de ellos	36 %
Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles	33 %
Objetivo 12: Producción y consumo responsable	8 %
Objetivo 13: Acción por el clima	25 %
Objetivo 14: Vida submarina	20 %

Objetivo de desarrollo	Avance
Objetivo 15: Bosques, desertificación y diversidad biológica	21 %
Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	71 %
Objetivo 17: Alianzas para lograr los objetivos	42 %
Avance nacional de cumplimiento de indicadores (127/248)	51 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2023), https://www.inei.gob.pe.

El Perú dispone de la PNMSDN 2030, elaborada por el MINDEF con base en diez amenazas prioritarias para el país. De la misma manera, el CEPLAN diseñó el PEDN al 2050 que establece cuatro objetivos nacionales. El Gobierno central aprobó la Política de Gobierno, elaborada por el CEPLAN y oficializada mediante el Decreto Supremo N° 042-PCM-2023, publicado el 25 de marzo de 2023 en el diario oficial El Peruano, el cual contiene nueve ejes estratégicos.

3.6. ¿Qué Es el Desarrollo Alternativo?

El desarrollo alternativo constituye una política pública orientada a intervenir en las cuencas cocaleras con el propósito de incentivar a las comunidades dedicadas al cultivo de hoja de coca a optar por productos diferentes compatibles con suelos ácidos, tales como café, cacao, palma y plátano. Esta estrategia promueve beneficios sostenibles a largo plazo, superando las ganancias inmediatas del cultivo ilícito y fomentando actividades legales que previenen la criminalización y la violencia.

Desde la década de 1980, Bolivia, Colombia y Perú implementan este enfoque de manera independiente, sin una coordinación regional significativa. Durante ese periodo, el TID se expandió considerablemente en la región, mientras que el terrorismo agravó la problemática, transformándola en una amenaza de alcance global.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) definió en 1998, durante la vigésima sesión extraordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el desarrollo alternativo como un proceso destinado a prevenir y eliminar cultivos ilegales de plantas narcóticas y

psicotrópicas mediante medidas de desarrollo rural específicas. Este enfoque se integra en el crecimiento económico nacional sostenido y en los esfuerzos de desarrollo sostenible, considerando las características socioculturales de las comunidades involucradas, en el marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas.

Por otro lado, la USAID respalda la PNCD, ofreciendo opciones al cultivo ilegal y fortaleciendo la capacidad estatal para enfrentar a las organizaciones criminales. Este modelo ha permitido que miles de familias rurales peruanas superen la pobreza y abandonen la producción ilícita.

3.7. ¿Qué Es el Milagro San Martín?

La UNODC publicó el informe titulado *El modelo de desarrollo alternativo de la región San Martín: un estudio de caso de desarrollo económico local*, elaborado bajo la dirección del exministro del MTPE, Fernando Villarán de la Puente. Este documento analiza las cadenas de valor del café, cacao, palma y palmito en el departamento de San Martín durante el periodo 2003–2011, etapa en la que participaron activamente la cooperación internacional, el gobierno peruano —a través de DEVIDA— y la administración regional.

En términos de inversión, el informe registra un total de 2 094 millones de dólares canalizados hacia la región, de los cuales el Estado aportó el 79 %, el sector privado el 20 % y la cooperación internacional el 1 %. Según datos del INEI, en 2010 San Martín redujo la pobreza en un 13 % y su PBI creció 7 % en la última década. Como resultado de este proceso, la región se consolidó como el principal productor nacional de palma aceitera (79 %), cacao (33 %) y arroz (19 %). Además, ocupó el segundo lugar en la producción de plátano y papaya, y el tercero en café, con el 19 % del total nacional. En el ámbito agrícola, este desempeño se tradujo en un crecimiento del 80 %, frente al 8 % registrado en Huánuco.

En Perú, la USAID auspició en 2011 la publicación del libro *Crónicas de un cambio: de la coca ilegal al desarrollo*, escrito por Tulio Mora (1948–2019), que documenta las historias de vida de los beneficiarios del programa en San Martín; no obstante, la obra no se encuentra disponible en línea.

En ese mismo año, la empresa peruana Macroconsult —especializada en estudios y asesorías económicas— publicó el libro *Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú. Estudios sobre coca, cocaína, seguridad y desarrollo*, en el que se analiza el fenómeno conocido como el "Milagro San Martín". Entre sus colaboradores destacan:

a. El doctor Manuel Estela Benavides, autor del artículo "Modelo San Martín: perfil básico", donde analiza el desarrollo regional entre 1999 y 2010 (pp. 105, 108).

b. Fernando Villarán de la Puente, jefe del equipo de investigación, quien escribió el artículo "Modelo San Martín", en el que describe la retirada de la cooperación internacional —USAID, UNODC, Unión Europea (UE) y el Programa de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza (PRODATU) de Alemania—, así como el papel de DEVIDA como promotor del modelo (pp. 156–159).

Es importante destacar que el Modelo San Martín se implementó principalmente en la provincia de Tocache y no en las zonas de Tingo María (Huánuco) ni Aguaytía (Ucayali).

3.8. Evolución y Transformación en el Alto Huallaga

El Alto Huallaga, la cuenca cocalera con mayor producción de hoja de coca —aproximadamente 17 000 ha en 2004—, se transformó en una cuenca modelo con solo 1 527 ha en 2019, según estadísticas elaboradas por DEVIDA desde el Observatorio Peruano de Drogas (OPD). Este logro refleja el éxito de la política de desarrollo alternativo, que integró la participación activa de DEVIDA, la cooperación internacional, los sectores y ministerios del Estado, así como la colaboración de organizaciones autónomas y los poderes Judicial, Legislativo y el MPFN.

3.9. Características y Desafíos del VRAEM

El VRAEM continúa presentando un aumento en el cultivo de hoja de coca a pesar de múltiples esfuerzos estatales. La zona se mantiene en estado de emergencia

debido a la presencia del denominado Militarizado Partido Comunista del Perú (MPCP). Además, produce aproximadamente un tercio del café y del cacao a nivel nacional, así como el 80 % de la piña, lo que evidencia su importancia agroindustrial. Sin embargo, el gobierno enfrenta el desafío pendiente de consolidar la pacificación en esta región.

3.10. Conclusiones sobre la Implementación del Desarrollo Alternativo

El desarrollo alternativo ofrece una opción viable para sustituir el cultivo ilícito de hoja de coca, enfocándose principalmente en productos de exportación como café y cacao, así como en cultivos para consumo interno, tales como plátano, derivados de palma (aceite, jabón), yuca, frutas, apicultura y piscicultura. El éxito de esta estrategia depende del esfuerzo conjunto del Gobierno central, los gobiernos regionales y locales, la cooperación internacional y los agricultores, como lo demuestran los casos de la región San Martín en la primera década del siglo XXI y del Alto Huallaga en la siguiente. Las publicaciones de la UNODC, la USAID y Macroconsult respaldan el éxito conocido como el "Milagro San Martín". Adicionalmente, los informes del INEI y las estadísticas de DEVIDA confirman los avances en la denominada zona del Alto Huallaga. No obstante, el VRAEM continúa siendo la cuenca cocalera donde el desarrollo alternativo aún no ha logrado revertir la problemática vigente. La Figura 3.1 corresponde a la portada de un informe elaborado por la UNODC, en colaboración con DEVIDA, USAID y el Gobierno Regional de San Martín. El documento difunde un estudio de caso sobre desarrollo económico local aplicado en territorios antes dominados por cultivos ilícitos.[13]

[13] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), United States Agency for International Development (USAID) y Gobierno Regional de San Martín, *El modelo de desarrollo alternativo de la región San Martín* (Lima: UNODC, 2013).



Figura 3.1. Modelo de desarrollo alternativo de la región San Martín
Fuente: UNODC, DEVIDA, USAID y Gobierno Regional de San Martín (2013).

La Figura 3.2 presenta la portada de una publicación de Macroconsult, la cual sintetiza investigaciones sobre el impacto del narcotráfico y los desafíos que enfrenta el Perú para avanzar hacia un crecimiento sostenible.



Figura 3.2. Portada del libro Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú

Fuente: Macroconsult.

CAPÍTULO IV

Políticas para el Desarrollo Alternativo

4.1. Panorama General de DEVIDA

DEVIDA, entidad del Estado peruano, desarrolla una labor relevante que pocos funcionarios conocen en profundidad. En las áreas rurales, diversos sectores identifican a DEVIDA como una Organización No Gubernamental (ONG), probablemente porque colabora con organismos de cooperación internacional.
Este capítulo analiza a DEVIDA desde la experiencia profesional del autor, quien participó en la CODEHUALLAGA y más adelante en la propia DEVIDA. A lo largo de los años, la entidad asumió un rol central en la política antidrogas, formuló estrategias para cada gobierno y adaptó su intervención a la dinámica de las cuencas cocaleras, cuyo número aumentó desde 2022. La historia reciente evidencia que, aunque DEVIDA diseñó estrategias para zonas críticas como el VRAEM, factores políticos limitaron su intervención en determinados periodos.

4.2. Funciones Institucionales y Estructura Organizativa de DEVIDA

DEVIDA es un organismo público ejecutor adscrito a la PCM, creado en 2003 para reemplazar a la Comisión para el Control de Drogas (CONTRADROGAS). El Decreto Legislativo N° 1241 le asigna la responsabilidad de diseñar y conducir la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) y gestionar los fondos de cooperación internacional destinados a esta lucha.

El Consejo Directivo, presidido por el titular de la PCM o su representante, incluye a los siguientes miembros:

El Consejo Directivo, presidido por el titular de la PCM o su representante, incluye a los siguientes miembros:

- Presidente(a) del Consejo de Ministros o su representante
- Ministro(a) de Desarrollo Agrario y Riego o su representante
- Ministro(a) de Economía y Finanzas o su representante
- Ministro(a) de Educación o su representante

- Ministro(a) de Defensa o su representante
- Ministro(a) del Interior o su representante
- Ministro(a) de Justicia y Derechos Humanos o su representante
- Ministro(a) de Relaciones Exteriores o su representante
- Ministro(a) de Salud o su representante
- Ministro(a) de Transportes y Comunicaciones o su representante

Se recomienda considerar la incorporación de los ministerios de Producción, Cultura, Comercio Exterior y Medio Ambiente, debido a su vinculación con actividades del desarrollo alternativo, especialmente en cadenas productivas como café y cacao orientadas a la exportación.

Por otro lado, DEVIDA organiza su funcionamiento a través de los siguientes órganos de línea:

- Dirección de Asuntos Técnicos (DAT): formula políticas, planes y estrategias.
- Dirección de Articulación Territorial (DATE): administra oficinas zonales y ejecuta Proyectos de Inversión Pública (PIP).
- Dirección de Promoción y Monitoreo (DPM): supervisa la ejecución de los PIP y coordina la cooperación internacional.
- Dirección de Compromiso Global (DCG): gestiona la articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta estructura permite a DEVIDA formular políticas, articular acciones territoriales, promover y monitorear proyectos, y coordinar esfuerzos internacionales de manera eficiente.

La Tabla 4.1 sintetiza los programas más relevantes, recursos disponibles, entidades responsables, actividades realizadas, ámbitos de intervención y grado de ejecución de las políticas, planes y estrategias implementados por DEVIDA en el contexto de la política antidrogas en el Perú.

Tabla 4.1. Políticas, planes y estrategias institucionales a cargo de DEVIDA

Programa	Recursos	Administrador	Tareas	Ámbito	Cuadro

Programa	Recursos	Administrador	Tareas	Ámbito	Cuadro
PNCD al 2030 (2020)	DEVIDA	DEVIDA (vigente)	Mejorar la situación socioeconómica; reducir la producción y el consumo	Nacional	2
Pacto Social Ciudadano (PSC) (2022)	DEVIDA	DEVIDA (no vigente)	Mejorar la calidad de vida; reforzar la articulación; establecer compromisos; contribuir a un cambio en el comportamiento	Nacional	3
ENLCD 2017-2021	DEVIDA	DEVIDA (no renovado)	Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS), Gestión Integrada de la Erradicación y Control de Drogas (GIECOD), Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas (PTCD)	Nacional	4
Asistencia Técnica Especializada en el VRAEM (ATE VRAEM) desde 2018	DEVIDA	Oficina Zonal DEVIDA-VRAEM (vigente)	DAIS	20 distritos del VRAEM – 6 priorizados	5
Plan Operativo de Reforzamiento Institucional (PORI)	USAID	DEVIDA (vigente)	Asistencia a DEVIDA; asistencia técnica a gobiernos locales; apoyo en análisis, monitoreo, articulación y planificación	Huánuco, San Martín, Ucayali, Cerro de Pasco, Mazamari, Río Tambo, Pangoa	6

Programa	Recursos	Administrador	Tareas	Ámbito	Cuadro
Fortalecimiento Institucional de DEVIDA (FID) (octubre 2018 a octubre de 2023)	USAID	CHEMONICS (culminado)	Fortalecer la capacidad de DEVIDA; organizar y capacitar agricultores y comunidades; ayudar a gobiernos nacionales, regionales y locales	Huánuco, San Martín, Ucayali, Cerro de Pasco	6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

La Tabla 4.2 detalla el alcance territorial de DEVIDA, que despliega su intervención en 19 cuencas cocaleras, a través de diez oficinas zonales y cinco de coordinación, abarcando 13 departamentos, 45 provincias y 169 distritos.

Tabla 4.2. Ámbito de acción de DEVIDA

Cuenca cocalera	Oficinas de DEVIDA
VRAEM	Oficina Zonal San Francisco – Sede Pichari Oficina de Coordinación en Mazamari y Anchihuay
Inambari-Tambopata-Madre de Dios	Oficina Zonal San Juan del Oro en Puno
Callería	—
La Convención–Lares	Oficina Zonal de Quillabamba en Cusco
Pichis–Palcazu–Pachitea	Oficina Zonal La Merced – Sede Constitución Oficina de Coordinación en Puerto Bermúdez
Aguaytía	Oficina Zonal Pucallpa – Sede Aguaytía Oficina de Coordinación en Codo del Pozuzo
Huallaga	Oficina Zonal Tingo María Oficina de Coordinación en Monzón Oficina Zonal de Tarapoto – Sede Tocache
Putumayo	Oficina Zonal Iquitos Oficina de Coordinación en Caballococha
Bajo Amazonas	—
Bajo Ucayali	—

Cuenca cocalera	Oficinas de DEVIDA
Kosñipata	Oficina Zonal San Juan del Oro en Puno
Marañón	—
Bajo Huallaga	—
Contamana	—
San Gabán	Oficina Zonal San Juan del Oro en Puno
Alto Chicama	—
Amazonas	—
Camanti	—
Madre de Dios	—

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

4.3. Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD)

La Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) se publicó por primera vez en 2007, durante el gobierno del expresidente Alejandro Toledo. En 2012, el expresidente Ollanta Humala modificó la política en el VRAEM, sustituyendo la erradicación forzada por la autoerradicación, lo que motivó la publicación de una nueva edición en 2015.

En septiembre de 2017, bajo la administración del expresidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK), se presentó la ENLCD 2017–2021. Hasta la fecha, los gobiernos de los expresidentes Pedro Castillo y Dina Boluarte no han difundido una versión actualizada.

Inicialmente, la ENLCD contemplaba tres ejes de intervención: desarrollo alternativo, interdicción y prevención del consumo. Posteriormente, se añadió un cuarto eje transversal denominado compromiso global o responsabilidad compartida.

La Tabla 4.3 compendia los ejes de intervención y los programas presupuestales de la ENLCD durante los tres periodos presidenciales, resaltando la continuidad y los cambios en la política antidrogas nacional.

Tabla 4.3. Comparación de la ENLCD en tres periodos presidenciales

Ejes de intervención	ENLCD 2006–2011	ENLCD 2012–2016	ENLCD 2017–2021
Ejes principales			
Desarrollo alternativo	Eje Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible	Eje DAIS	Programa Presupuestal 0072 PIRDAIS
Interdicción	Eje Interdicción y Sanción	Eje Reducción de la Oferta de Drogas	Programa Presupuestal 0074 GIECOD
Prevención del consumo	Eje Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas	Eje Reducción de la Demanda	Programa Presupuestal 0051 PTCD
Eje transversal			
Compromiso global (transversal)	Eje Transversal Compromiso Global	Eje Transversal Responsabilidad Común y Compartida	No asignado

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

4.4. Política Nacional de Lucha contra las Drogas (PNLCD) al 2030

La presente política fue elaborada por el Dr. Rubén Vargas durante la administración del exmandatario Pedro Pablo Kuczynski y se encuentra vigente.

La Tabla 4.4 presenta los objetivos prioritarios, los indicadores, los resultados esperados, los lineamientos y los responsables de la PNLCD al 2030, un instrumento vigente que el Poder Ejecutivo elaboró durante la gestión del expresidente Pedro Pablo Kuczynski.

Tabla 4.4. PNLCD al 2030

Objetivo priorizado	Indicador del objetivo	Logro esperado 2030	Lineamiento	Responsable del objetivo

Objetivo priorizado	Indicador del objetivo	Logro esperado 2030	Lineamiento	Responsable del objetivo
Mejorar la situación socioeconómica e institucional de las zonas estratégicas de intervención	Valor bruto de producción lícita en zonas estratégicas de intervención Inversión pública en zonas estratégicas de intervención	No disponible	LP 1.1 Mejorar el desempeño de las cadenas de valor lícitas en zonas estratégicas de intervención LP 1.2 Incrementar la presencia de los tres niveles de gobierno para el cierre de brechas en zonas estratégicas de intervención	PCM, DEVIDA, MIDAGRI, PRODUCE, MINCETUR, MEF, CONCYTEC, Contraloría General de la República (CGR), banca de fomento y sector privado

Objetivo priorizado	Indicador del objetivo	Logro esperado 2030	Lineamiento	Responsable del objetivo
Reducir la producción y comercio ilícito de drogas en zonas estratégicas de intervención	Porcentaje de la hoja de coca destinada a la producción ilícita de drogas Porcentaje evitado de producción y comercio de cocaína	10,5 % 63,5 %	LP 2.1 Disminuir la producción y el desvío de hoja de coca destinada a la producción ilícita de drogas en zonas estratégicas de intervención LP 2.2 Disminuir la capacidad de producción y comercio ilícito de drogas en zonas estratégicas de intervención	PCM, DEVIDA, MININTER, MINDEF, MINSA, ENACO, SUNAT, PNP, OSINERGMIN, INPE, MPFN, PJ

Objetivo priorizado	Indicador del objetivo	Logro esperado 2030	Lineamiento	Responsable del objetivo
Reducir el consumo de drogas en poblaciones en situación de vulnerabilidad	Prevalencia de consumo de drogas en población escolar Porcentaje de cobertura de 50 %	15 % de drogas legales 50 % de drogas ilegales	LP 3.1 Prevenir el consumo de drogas, con especial atención en población en edad escolar LP 3.2 Incrementar la oferta de servicios de tratamiento de adicción y a drogas para toda la población, con especial atención a la población en situación de vulnerabilidad	PCM, MININTER, MINDEF, MINSA, MIMP, gobiernos regionales y locales

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

4.5. Pacto Social Ciudadano (PSC)

La Tabla 4.5 expone los conceptos, objetivos específicos y compromisos del PSC, aprobado exclusivamente por DEVIDA bajo la presidencia ejecutiva de Ricardo Soberón Garrido durante la administración del expresidente Pedro Castillo Terrones. Este documento careció de aprobación en el Consejo de Ministros y se mantuvo vigente únicamente durante dicho periodo de gestión.

Tabla 4.5. Plan Estratégico Sectorial Multianual (PSC)

Concepto	Objetivos específicos	Compromisos

Concepto	Objetivos específicos	Compromisos
El PSC es un proceso construido entre el Estado y los ciudadanos de la región andino-amazónica que permite implementar en mejores condiciones la PNLCD al 2030.	- Mejorar la calidad de vida de las poblaciones organizadas participantes del PSC. - Convocar a los integrantes de la sociedad civil a la participación. - Reforzar la articulación entre las instituciones del Estado, potenciando los servicios y bienes que brinda para el cumplimiento de la PNLCD al 2030. -Establecer compromisos comunes a ser cumplidos por el Estado y los integrantes de la sociedad civil. -Contribuir a un cambio en los comportamientos y percepciones de los participantes del PSC.	- DEVIDA - Gobiernos regionales - Gobiernos locales - Sociedad civil - Compromisos de las organizaciones de productores de hoja de coca - Compromisos de las comunidades campesinas y nativas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

4.6. Compromisos de las Organizaciones de Productores de Hoja de Coca

Las organizaciones de productores de hoja de coca asumen los siguientes compromisos en el marco de la PNCD al 2030:

- Reducir de manera voluntaria y gradual el área de cultivo de hoja de coca, hasta los límites establecidos por la demanda tradicional e industrial lícita.
- Comunicar oportunamente a las autoridades competentes la realización de actividades vinculadas al TID en las Zonas Estratégicas de Intervención (ZEI).

- Brindar las facilidades necesarias a las autoridades competentes para que lleven a cabo la investigación, sanción y desarticulación de personas o redes integrantes de organizaciones criminales dedicadas al TID.
- Intervenir activamente en actividades económicas lícitas que promuevan el desarrollo local en las zonas de origen de los compromisos asumidos.
- Apoyar a DEVIDA y a las instituciones involucradas en el DAIS para fortalecer el sistema de seguimiento y monitoreo de las metas físicas y financieras de los proyectos o actividades.
- Contribuir en campañas de difusión de información vinculadas a la problemática de las drogas, así como a sus manifestaciones y efectos en los respectivos distritos, provincias o departamentos.
- Colaborar en la generación de información sobre el fenómeno de las drogas y los daños que ocasiona en las ZEI y en las poblaciones en situación de vulnerabilidad, en coordinación con las comunidades campesinas y nativas.

4.7. Asistencia Técnica Especializada en el VRAEM

En 2018, DEVIDA diseñó y condujo la Estrategia de Intervención para el Desarrollo del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro – Estrategia VRAEM 2021, elaborada por el Dr. Rubén Vargas durante la administración del expresidente Pedro Pablo Kuczynski.

Originalmente, esta función correspondía a la CODEVRAEM, sin embargo, después de su transferencia a DEVIDA —primero como entidad adscrita y luego por absorción—, esta última asumió la responsabilidad de liderar la intervención en la zona. Por primera vez, DEVIDA lideró la intervención en el VRAEM con una estrategia propia, aprobada mediante Decreto Supremo N° 102-2018-PCM. La intervención se desarrolla bajo un enfoque multisectorial, con DEVIDA como ente rector y coordinador de las acciones en el VRAEM.

A la fecha, DEVIDA debe presentar una nueva Estrategia de Intervención en el VRAEM; no obstante, esta aún no ha sido publicada.

La Tabla 4.6 presenta de forma concisa los objetivos y lineamientos estratégicos que estructuran la intervención de DEVIDA en el VRAEM, facilitando la comprensión de los ejes prioritarios y acciones propuestas en la Estrategia VRAEM 2021.

Tabla 4.6. Objetivos y lineamientos de la Estrategia VRAEM 2021

Objetivos	Lineamientos
1. VRAEM sostenible: Promover el aprovechamiento sostenible de las potencialidades económicas y sociales.	1.1 Cadenas de valor: Incrementar el valor generado en cada eslabón de la cadena 1.2 Salud 1.3 Educación 1.4 Protección del ambiente: Reducir el impacto ambiental de las actividades económicas-productivas lícitas e ilícitas
2. VRAEM con oportunidades: Superar las barreras de la pobreza y la exclusión que limitan el desarrollo social y económico.	2.1 Conectividad e infraestructura 2.2 Empleo formal 2.3 Protección social 2.4 Capital social
3. VRAEM gobernable: Generar condiciones institucionales para la provisión efectiva de los recursos.	3.1 Integridad 3.2 Articulación territorial

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

4.8. Plan Operativo de Reforzamiento Institucional (PORI)

En el marco del Convenio de Donación N° 527-0426, suscrito entre USAID y el Estado peruano, DEVIDA aprobó, mediante la Carta de Ejecución N° 527-0426-AD-18, el PORI 2018–2022. Este instrumento establece tres objetivos estratégicos para su implementación y contó con un financiamiento inicial de 14 391 615 dólares para un periodo de cinco años. En 2022, USAID amplió la donación a 28 000 000 dólares. La contrapartida peruana corresponde a los fondos asignados a DEVIDA para la ejecución anual del Programa Presupuestal 0072 PIRDAIS.

El PORI se enmarca en el Objetivo de Desarrollo 1, el cual busca incrementar las alternativas al cultivo ilícito de hoja de coca en regiones seleccionadas. Al concluir el convenio, se espera que el valor de las actividades lícitas en las zonas priorizadas supere el de la producción de coca. Además, se prevé reducir sustancialmente el

porcentaje de hogares en situación de pobreza, mejorar los indicadores económicos y sociales, y fortalecer la capacidad institucional del Estado.

El propósito del PORI es respaldar a DEVIDA para lograr una reducción sostenida de cultivos ilícitos en las áreas de ejecución del PIRDAIS y en los objetivos prioritarios de la PNCD. Los fondos de USAID se destinan a zonas priorizadas para la reducción sostenible del cultivo ilícito de hoja de coca, incluyendo Loreto, San Martín, Huánuco, Ucayali, Pasco, Puno, y los distritos de Mazamari y Río Tambo en el VRAEM. La incorporación de nuevos ámbitos se formalizó mediante las Cartas de Ejecución N° 527-0426-AD-23 y N° 527-0426-AD-24.

USAID y DEVIDA articulan esfuerzos e invierten en una única línea de acción: el desarrollo alternativo. La intervención abarca las regiones de San Martín, Ucayali, Huánuco, Pasco, Loreto, Puno, Ayacucho y Huancavelica.

La Asociación de Fortalecimiento Institucional de USAID para DEVIDA cuenta con el respaldo de Chemonics, empresa especializada en desarrollo internacional, consultorías y asistencia técnica. Esta alianza fortalece a las instituciones nacionales y subnacionales, en particular a DEVIDA, con el fin de alcanzar objetivos comunes en materia de desarrollo alternativo.

La Tabla 4.7 presenta los objetivos estratégicos, indicadores y metas del PORI 2018–2022, junto con los montos de financiamiento comprometidos por USAID y DEVIDA para su ejecución.

Tabla 4.7. Objetivos, indicadores y metas del PORI a DEVIDA 2018-2022

Objetivo	Indicadores y metas al 2022	Financiamiento 2022 (US$)
General	Superficie de cultivos de coca en zonas de posterradicación: Alto Huallaga, Pichis-Palcazú, Pachitea y Aguaytía: 1 021 ha. Variación del ingreso promedio anual total de familias atendidas en zonas de posterradicación: incremento de 13 % a 25,2 %.	USAID: 9 500 000 DEVIDA: 28 262 258 Total acumulado USAID (2018-2022): 28 000 000

Objetivo	Indicadores y metas al 2022	Financiamiento 2022 (US$)
1. Apoyar a DEVIDA para que brinde asistencia en posterradicación, orientada a la generación de ingresos lícitos para las familias participantes.	Superficie de cultivos asistidos en ámbitos de posterradicación, desagregada por cultivo: 20 380 ha (cifras anuales acumulativas). Porcentaje de mujeres asistidas en zonas de posterradicación: 34 %. Familias de posterradicación que comercializan sus productos a través de organizaciones. Productividad del cultivo de cacao: incremento de 508 a 744 kg/ha. Productividad del cultivo de café: aumento de 522 a 765 kg/ha. Juntas Vecinales Comunales o Juntas Directivas de Comunidades Nativas que implementaron su Plan de Desarrollo Comunal: 75 %.	9 081 957,89
2. Fortalecer las capacidades de DEVIDA en monitoreo, análisis, planificación y articulación, con el fin de establecer metas apropiadas en zonas de desarrollo alternativo, especialmente en áreas de posterradicación.	Comunidades intervenidas con erradicación y potencial para desarrollo alternativo: 90 %. Porcentaje de ha de cultivos asistidos georreferenciadas en ámbitos de posterradicación: 100 %.	408 831,58

Objetivo	Indicadores y metas al 2022	Financiamiento 2022 (US$)
3. Brindar asistencia técnica a los gobiernos locales para mejorar los proyectos de inversión pública en el marco de los programas presupuestales de DEVIDA.	Porcentaje de la población que considera que su gobierno local está trabajando en la solución de los problemas de su comunidad en regiones de desarrollo alternativo, con énfasis en zonas de posterradicación: 40 %. Número de gobiernos locales que reciben asistencia técnica por parte de DEVIDA: 40 distritos.	9 210,53

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

4.9. Eje 1: Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS)

El primer eje de la estrategia corresponde al DAIS, herramienta clave de la ENLCD que posibilitó el "Milagro San Martín" y permitió la intervención estatal en el Monzón, Alto Huallaga, gracias a la gestión eficaz de DEVIDA. Además, la cooperación internacional ha sido fundamental, con la participación de USAID en Huánuco y Ucayali, así como la cooperación alemana en San Martín, particularmente en Tocache.

La ENLCD no puede incluir veinticinco programas presupuestales en este eje, dado que los programas del MIDAGRI se orientan a la agricultura familiar, sin relación directa con el DAIS; los del MINCETUR responden a indicadores sectoriales propios; y los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) aplican políticas autónomas que no se vinculan con el desarrollo alternativo. Lo mismo ocurre con los programas del MINSA, MTC y MINEM.

Actualmente, el único programa presupuestal vinculado directamente al desarrollo alternativo es el Programa Presupuestal 0072 PIRDAIS que DEVIDA identifica como el núcleo del DAIS. Mientras DEVIDA considera que el eje abarca veinticinco programas, el MEF reconoce exclusivamente el Programa 0072 como específico para el desarrollo alternativo.

En este eje deberían estar presentes los sectores PRODUCE, MINAM, MINCUL y MINCETUR, los cuales intervienen en las cadenas de valor del café y el cacao, productos emblemáticos del desarrollo alternativo, con DEVIDA como ente rector. Aunque en la práctica, cada sector actúa de forma independiente, sin coordinación efectiva. Esta situación difiere de lo observado anteriormente en el Alto Huallaga, donde la CODEHUALLAGA articulaba la intervención intersectorial de manera eficaz.

Cabe señalar que los sectores productivos intervienen en café y cacao debido a su inserción en el mercado internacional y su relevancia en el ámbito nacional, pero no participan en iniciativas de reforestación, palma ni plátano. El MTC se encarga de los caminos nacionales, el gobierno regional de los caminos departamentales y los municipios de los caminos vecinales. DEVIDA interviene en caminos locales cuando los gobiernos locales carecen de presupuesto y financia puentes ubicados sobre caminos vecinales.

En la política y estrategia del primer eje figuran los sectores MTC, MIDAGRI, MINSA, MIDIS, MINEM, MINAM, MINCETUR, MTPE y organismos autónomos como el CONCYTEC. Sin embargo, en la práctica, solo MIDAGRI, PRODUCE y MINAM ejecutan acciones concretas en desarrollo alternativo para café y cacao, mientras que la inclusión efectiva del MINCUL permanece pendiente.

La Tabla 4.8 presenta los programas presupuestales asignados al Eje 1: DAIS, junto con sus respectivos entes rectores, facilitando la comprensión de las competencias institucionales y el enfoque multisectorial del desarrollo alternativo.

Tabla 4.8. Programas presupuestales y entidades responsables del Eje 1

Programa presupuestal	Ente rector
0138: Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad en el Sistema de Transporte	MTC
0042: Aprovechamiento de los Recursos Hídricos para Uso Agrario	MIDAGRI
0068: Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres	PCM
0002: Salud Materno Neonatal	MINSA
0115: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	MIDIS
0001: Programa Articulado Nutricional (PAN)	MINSA

Programa presupuestal	Ente rector
0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS)	MIDIS
0097: Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 (Pensión 65)	MIDIS
0121: Mejora de la Articulación de Pequeños Productores al Mercado	MIDAGRI
0046: Acceso y Uso de la Electrificación Rural	MINEM
0144: Conservación y Uso Sostenible de Ecosistemas para la Provisión de Servicios Ecosistémicos	MINAM
0127: Mejora de la Competitividad de los Destinos Turísticos	MINCETUR
0040: Mejora y Mantenimiento de la Sanidad Vegetal	MIDAGRI
0118: Acceso de Hogares Rurales con Economías de Subsistencia a Mercados Locales – Haku Wiñay	MIDIS
0130: Competitividad y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Forestales y de la Fauna Silvestre	MIDAGRI
0072: PIRDAIS	PCM – DEVIDA
0073: Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú"	MTPE
0065: Aprovechamiento de las Oportunidades Comerciales Brindadas por los Principales Socios Comerciales del Perú	MINCETUR
0137: Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica	CONCYTEC
0039: Mejora de la Sanidad Animal	MIDAGRI
0041: Mejora de la Inocuidad Agroalimentaria	MIDAGRI
0057: Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Áreas Naturales Protegidas	MINAM
0089: Reducción de la Degradación de los Suelos Agrarios	MIDAGRI
0087: Incremento de la Conectividad del Sector Artesanía	MINCETUR
0098: Programa Nacional Cuna Más (PNCM)	MIDIS

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

La Tabla 4.9 expone las dimensiones y líneas de acción del Eje DAIS de la ENLCD, según DEVIDA. Esta presentación sistematiza los componentes estratégicos del desarrollo alternativo desde una perspectiva intersectorial, destacando la

articulación de políticas públicas y la integración territorial de las intervenciones en zonas priorizadas.

Tabla 4.9. Detalle del Eje DAIS según la ENLCD y DEVIDA

Estrategia	Dimensión	Líneas de acción
DAIS	Económica	1. Capacitar y brindar asistencia técnica a pequeños productores agropecuarios y sus comunidades en cultivos como café, cacao y otros productos 2. Mejorar y ampliar la infraestructura vial, eléctrica y de telecomunicaciones 3. Fomentar la asociatividad 4. Promover la intermediación financiera en el ámbito rural 5. Impulsar la formalización de la propiedad rural y de comunidades nativas 6. Favorecer la investigación e innovación tecnológica 7. Apoyar a las organizaciones de productores en procesos de certificación 8. Fomentar pilotos de desarrollo regional 9. Difundir las actividades impulsadas por el Estado 10. Implementar acciones de comunicación 11. Articular esfuerzos con MINCETUR, PRODUCE, MTPE, MIMP y otros sectores
	Ambiental	1. Patrocinar la implementación de planes de ordenamiento territorial 2. Promocionar la actividad forestal, la reforestación y la conservación de ecosistemas 3. Apoyar la vigilancia y el control de las ANP y sus zonas de amortiguamiento 4. Realizar campañas de sensibilización y educación ambiental en las comunidades 5. Implementar acciones en zonas cocaleras para el uso adecuado de recursos naturales como agua, tierra y bosques 6. Apoyar la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad
	Social	1. Promover el acceso a servicios de salud y educación 2. Impulsar el acceso a servicios de agua y saneamiento 3. Fomentar los servicios de protección social 4. Implementar acciones para garantizar la seguridad alimentaria 5. Facilitar el acceso a internet

Estrategia	Dimensión	Líneas de acción
	Política	1. Promover el cambio de actitud de la población 2. Fortalecer las capacidades de liderazgo local y comunal 3. Concertar la erradicación con la población 4. Impulsar el desarrollo de las comunidades nativas 5. Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales 6. Promover la articulación territorial

Fuente: Elaboración propia a partir de DEVIDA, Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021.

La Tabla 4.10 presenta la distribución detallada de los recursos asignados al Programa Presupuestal 0072: PIRDAIS durante el año 2023, mostrando cómo se distribuyen los fondos entre los distintos niveles de gobierno y unidades ejecutoras responsables de su implementación.

Tabla 4.10. Asignación de fondos para el PIRDAIS 2023

Categoría / Unidad Ejecutora	Monto (S/)	%
Categoría Presupuestal 0072: PIRDAIS	153 156 759	100 %
Gobierno nacional	122 627 015	80,09 %
Gobierno local	27 041 045	17,66 %
Gobierno regional	3 488 699	2,28 %
Unidad Ejecutora DEVIDA – Gobierno nacional	122 627 015	100 %
001-1064: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA	84 580 165	68,97 %
006-1715: Unidad de Gestión de Apoyo al Desarrollo Sostenible del VRAEM	38 046 850	31,02 %

Fuente: Elaboración propia con base en la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Anexo 2 - Año Fiscal 2023: Programa Presupuestal Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible - Revisión del diseño (Lima: DEVIDA, 26 de noviembre de 2024), consultado el 31 de enero de 2024, https://www.gob.pe/institucion/devida/informes-publicaciones/6222202-anexo-2-ano-fiscal-2023-programa-presupuestal-desarrollo-alternativo-integral-y-sostenible-revision-del-diseno.

La mayor proporción de fondos asignados al PIRDAIS se destina a DEVIDA, mientras que los gobiernos locales reciben una participación significativamente menor. Esta distribución evidencia que DEVIDA ha centralizado la gestión de estos recursos,

administrándolos principalmente desde Lima, a excepción del VRAEM. Desde un enfoque de descentralización y eficiencia, sería recomendable que los gobiernos locales, quienes presentan los proyectos y conocen las necesidades de sus jurisdicciones, administren una mayor proporción de fondos, quedando DEVIDA a cargo del control y la supervisión.

De igual modo, la distribución por unidad ejecutora muestra que la Unidad de Gestión de Apoyo al Desarrollo Sostenible del VRAEM recibe una asignación inferior, a pesar de que esta zona concentra el principal problema vinculado al desarrollo alternativo y la reducción de cultivos ilícitos. El análisis histórico de los fondos revela que, cada año, los recursos asignados disminuyen, lo cual dificulta la solución de la principal amenaza: el TID.

La Tabla 4.11 muestra la evolución de los fondos asignados al Programa Presupuestal 0072: PIRDAIS según el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) durante el periodo 2012–2024. Esta permite analizar la tendencia presupuestal destinada a dicho programa a lo largo de los años.

Tabla 4.11. Asignación anual del PIM para el Programa Presupuestal 0072 PIRDAIS

Escala referencial expresada en soles	Año	Monto
200 000 000	2012	205 962 312
250 000 000	2013	261 788 411
200 000 000	2014	236 288 277
250 000 000	2015	275 768 238
250 000 000	2016	278 905 761
300 000 000	2017	323 920 703
200 000 000	2018	216 347 354
200 000 000	2019	241 692 742
250 000 000	2020	277 122 447
300 000 000	2021	308 019 917
200 000 000	2022	244 749 569
100 000 000	2023	120 063 722

Escala referencial expresada en soles	Año	Monto
250 000 000	2024	261 473 312

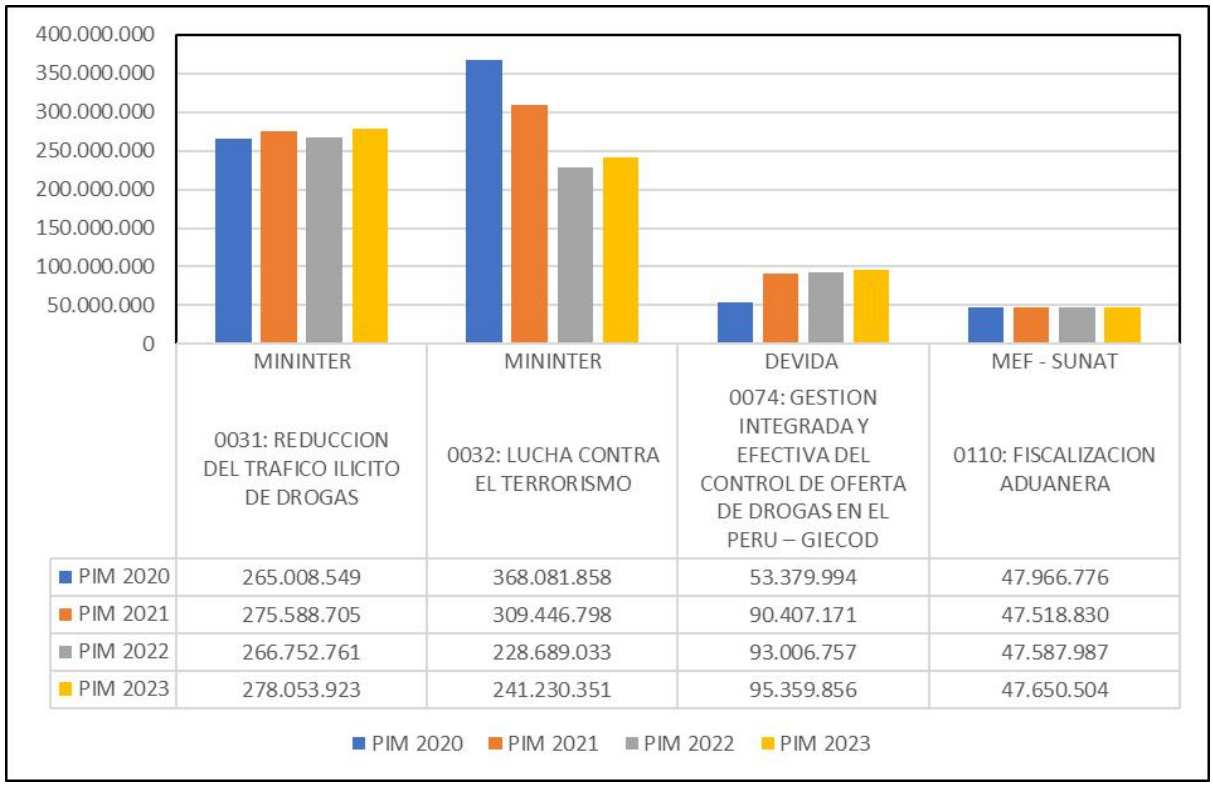
Fuente: Elaboración propia con base en la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Anexos del Programa Presupuestal de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS), 2012-2023, consultado el 31 de enero de 2024, https://www.gob.pe/institucion/devida/informes-publicaciones.

4.10. Eje 2: Reducción de la Oferta de Drogas — Programa Presupuestal 0074 Gestión Integrada y Efectiva del Control de la Oferta de Drogas (GIECOD)

La coordinación de la ENLCD corresponde a DEVIDA. Sin embargo, el MININTER asume la responsabilidad principal de este eje, pues administra dos programas presupuestales clave y concentra los mayores montos asignados. DEVIDA no ejerce un control efectivo sobre este eje; por ejemplo, no accede a información clasificada vinculada al TID y al terrorismo ni participa en la toma de decisiones que recaen exclusivamente en el MININTER.

La función articuladora de los programas presupuestales PP0031 y PP0032 recae en el MININTER y no en DEVIDA. Además, el presupuesto asignado a DEVIDA es reducido, ya que una parte considerable se transfiere al Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH), unidad operativa dependiente directamente del MININTER. En este contexto, el margen de maniobra del titular de DEVIDA resulta limitado, debido a que no forma parte de un sector ministerial, lo que dificulta ejercer un liderazgo efectivo sobre la estrategia y sobre este eje específico, como se evidencia en la Tabla 4.12.

Tabla 4.12. Partidas presupuestales del Programa Presupuestal 0074 GIECOD



	MININTER 0031: REDUCCION DEL TRAFICO ILICITO DE DROGAS	MININTER 0032: LUCHA CONTRA EL TERRORISMO	DEVIDA 0074: GESTION INTEGRADA Y EFECTIVA DEL CONTROL DE OFERTA DE DROGAS EN EL PERU – GIECOD	MEF - SUNAT 0110: FISCALIZACION ADUANERA
PIM 2020	265.008.549	368.081.858	53.379.994	47.966.776
PIM 2021	275.588.705	309.446.798	90.407.171	47.518.830
PIM 2022	266.752.761	228.689.033	93.006.757	47.587.987
PIM 2023	278.053.923	241.230.351	95.359.856	47.650.504

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

La Tabla 4.13 muestra la distribución del presupuesto asignado al Programa Presupuestal 0074 GIECOD por sector, según el PIM para el año 2024. Los montos se expresan en soles.

Tabla 4.13. Asignación de fondos del Programa Presupuestal 0074 GIECOD por sector, 2024

Sector	PIM (S/)
PCM	94 426 317
PJ	540 081
MININTER	2 598 199
MINDEF	727 400
MININTER	1 951 268
MTC	89 528

Sector	PIM (S/)
Total	100 627 788

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La Tabla 4.14 detalla la asignación de fondos del Programa Presupuestal 0074 GIECOD por producto o proyecto, según el PIM para el año 2024. Se observa que la mayor parte de los recursos se destina a unidades operativas, específicamente al CORAH, dependiente de la PNP, para actividades de erradicación de cultivos ilegales. Esta distribución plantea la interrogante sobre la pertinencia de realizar transferencias significativas a sectores sobre los cuales no se tiene dependencia ni control directo, en lugar de asignar los fondos directamente a la PNP.

Tabla 4.14. Asignación de fondos del Programa Presupuestal 0074 GIECOD por producto o proyecto, 2024

Producto / Proyecto	PIM (S/)
Acciones comunes	643 765
Entidades públicas con mecanismos de coordinación para la planeación y evaluación de intervenciones para el control de la oferta de drogas	2 525 823
Unidades especializadas en el control de la oferta de drogas con capacidades operativas	97 458 200
Total	100 627 788

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

4.11. Eje 3: Reducción de la Demanda

De acuerdo con la PNCD al 2030, este eje estratégico comprende cuatro programas presupuestales.

La Tabla 4.15 presenta los programas presupuestales que integran el Eje 3 y las entidades rectoras que los gestionan, incluyendo la participación del MINSA y del MIMP.

Tabla 4.15. Programas presupuestales y entes rectores

Programa presupuestal	Ente rector
0051 Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas	DEVIDA
0131 Control y Prevención en Salud Mental	MINSA
0080 Lucha Contra la Violencia Familiar	MIMP
0117 Atención Oportuna a Niñas, Niños y Adolescentes en Presunto Abandono	MIMP

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La Tabla 4.16 evidencia que DEVIDA destina la mayor parte de la partida presupuestal del PP PTCD 0051 para 2023 a los gobiernos regionales de las cuencas cocaleras, con énfasis en las Direcciones Regionales de Educación (DRE). Esta distribución refleja la prioridad conferida al fortalecimiento de la intervención en dichas zonas clave.

Tabla 4.16. Partida presupuestal asignada a DEVIDA por nivel de gobierno, 2023

Nivel de gobierno	PIM (S/)
Gobierno nacional	3 836 147
Gobiernos locales	308 866
Gobiernos regionales	23 834 769
Total	27 979 782

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La Tabla 4.17 presenta la asignación de fondos del PP PTCD 0051, desglosada por producto o proyecto, correspondiente al año fiscal 2023. Los montos fueron obtenidos de la consulta de ejecución del gasto realizada el 1 de febrero de 2024.

Tabla 4.17. Asignación de fondos del PP PTCD 0051 por producto o proyecto, 2023

Producto / Proyecto	PIM (S/)
Mejoramiento del servicio de prevención del consumo de drogas en la población de la zona noroccidental, noreste y centro histórico del distrito de Cusco	30 000

Producto / Proyecto	PIM (S/)
Mejoramiento de capacidades para la prevención del consumo de drogas en las organizaciones sociales de base (OSB) en Marcona, Nasca, Ica	0
Mejoramiento y fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes para gestionar adecuadamente el uso de su tiempo libre y prevenir acciones de riesgo y consumo	1
Acciones comunes	1 284 160
Población estudiantil desarrolla habilidades psicosociales para la prevención del consumo de drogas	11 688 120
Población fortalecida con capacidades y competencias para la prevención del consumo de drogas	873 376
Población recibe intervenciones terapéuticas para disminuir el riesgo y afectación por el consumo de drogas	14 104 125
Total	27 979 782

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

4.12. Eje 4: Transversalidad de la Responsabilidad Común y Compartida

La ENLCD incorporó este eje como cuarto componente luego del denominado "Milagro San Martín". Este destaca por su importancia en el desarrollo alternativo y la gestión especializada de cultivos como café, cacao, palma y plátano. Sin embargo, la PNCD al 2030 no incluye esta línea de acción.

El Estado peruano mantiene compromisos bilaterales y multilaterales de cumplimiento obligatorio en materia antidrogas. Sin embargo, el MEF no destina partidas a ese ámbito, y DEVIDA no cuenta con financiamiento propio. Pese a ello, suscribe exclusivamente los acuerdos internacionales de lucha antidrogas con gobiernos extranjeros.

Gracias a esta competencia, DEVIDA ratificó 38 instrumentos internacionales en materia de control de estupefacientes, suscritos por el Perú. Entre estos destacan los convenios celebrados desde 1976 con Brasil y con la ONU, en el marco de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y el Protocolo de 1977.

En el plano regional, la nación participa activamente en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), órgano dependiente de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Este eje tiene tres objetivos específicos:

1. Cumplir oportunamente los compromisos asumidos por las entidades nacionales en acuerdos bilaterales, multilaterales y en el marco de la ENLCD.
2. Diversificar las modalidades de apoyo provenientes de la cooperación internacional.
3. Posicionar el interés del Perú frente al problema de las drogas en la comunidad internacional.

La DCG de DEVIDA coordina con el RREE para sustentar la postura peruana sobre el problema mundial de las drogas y promover el respaldo de la comunidad internacional.

4.13. DEVIDA y la Función Orden Público y Seguridad

Una forma de analizar la asignación de recursos bajo la modalidad de funciones es mediante la agrupación de programas presupuestales con objetivos afines. En este marco, el desarrollo alternativo no debería incluirse en el ámbito de orden público y seguridad, sino contar con una categoría propia que permita su atención prioritaria desde el Gobierno central, tanto en el plano político como presupuestal.

La Tabla 4.18 muestra los programas presupuestales vinculados a la función de orden público y seguridad, detallando sus objetivos y los sectores responsables de su ejecución dentro del Presupuesto General de la República del Perú.

Tabla 4.18. Programas presupuestales

Número del programa presupuestal	Descripción	Sector responsable
PP 0030	Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana, orientado a reducir los niveles de victimización en la población.	MININTER

Número del programa presupuestal	Descripción	Sector responsable
PP 0031	Reducción del TID, orientado a reducir los principales indicadores asociados a la erradicación de cultivos de hoja de coca y droga decomisada.	MININTER
PP 0032	Lucha contra el terrorismo.	MININTER
PP 0048	Prevención y atención de incendios, emergencias médicas, rescate y otros.	MININTER, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP)
PP 0051	Prevención, consumo y tratamiento de drogas.	DEVIDA
PP 0068	Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres.	INDECI
PP 0072	PIRDAIS, cuyo objetivo es lograr que las familias rurales se desvinculen de los cultivos ilícitos y se integren a una economía lícita y sostenible.	DEVIDA
PP 0074	Gestión integrada y efectiva del control de oferta de drogas en el Perú, orientada a erradicar la superficie de cultivos ilegales de hoja de coca.	DEVIDA
PP 0080	Lucha contra la violencia familiar.	MIMP
PP 0086	Mejora de los servicios del sistema de justicia penal, orientado a la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP), que busca dar celeridad y efectividad en los procesos de justicia penal.	MINJUS
PP 0128	Reducción de la minería ilegal.	MINEM
PP 0139	Disminución de la incidencia de conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público, orientado a disminuir la violencia en los conflictos sociales.	MININTER

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

4.14. DEVIDA, MINAGRI, PRODUCE, MINCETUR y MINAM

El Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI) ejecuta diez proyectos especiales en diversas cuencas agrícolas, cinco de los cuales coinciden con las zonas de

intervención de DEVIDA, lo que genera frecuentes superposiciones y limita la articulación interinstitucional. Estos son:

1. Proyecto Especial Alto Huallaga (PEAH)
2. Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP)
3. Proyecto Especial Datem del Marañón–Alto Amazonas–Loreto–Condorcanqui (PEDAMAALC)
4. Proyecto Especial de Desarrollo del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (PROVRAEM)
5. Proyecto Especial Pichis Palcazú (PEPP)
6. Proyecto Especial Binacional Puyango Tumbes (PEBPT)
7. Proyecto Especial Sierra Centro Sur (PESCS)
8. Proyecto Especial Jaén San Ignacio Bagua (PEJSIB)
9. Proyecto Especial Jequetepeque Zaña (PEJEZA)
10. Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca (PEBLT)

Mediante el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), el MIDAGRI impulsa planes nacionales para catorce productos agrícolas. Destaca el Plan Nacional de Cultivos Agroindustriales y de Agroexportación (PNCAAA), que incluye café, cacao y palma aceitera. Esta estrategia se alinea con el enfoque de desarrollo alternativo, lo que provoca solapamientos con las intervenciones de DEVIDA. Además, el Programas Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL) y el Programa de Compensaciones para la Competitividad (AGROIDEAS) implementan acciones en las cuencas cocaleras, coincidiendo con los proyectos de DEVIDA relacionados con café, cacao y plátano.

PRODUCE y MINCETUR ejecutan actividades similares en estas zonas, principalmente capacitaciones dirigidas a cooperativas, asociaciones y MYPES dedicadas al café y cacao, lo que incrementa la duplicidad de esfuerzos.

El MINAM administra los parques nacionales y las zonas de amortiguamiento, donde se registran más de 12 000 ha de hoja de coca. En este escenario, es imprescindible

fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional. Además, dicha cartera debe autorizar los estudios de impacto ambiental de todos los proyectos de inversión promovidos por DEVIDA.

El MINCUL está a cargo de las comunidades nativas, cuyos territorios albergan más de 10 000 ha de cultivos de hoja de coca. Por tanto, resulta pertinente incorporar su participación en el Consejo Directivo de DEVIDA, a fin de fortalecer un enfoque territorial más inclusivo y representativo.

4.15. Conclusiones sobre Políticas Antidrogas

4.15.1. Formulación de Políticas Antidrogas

DEVIDA formula las políticas antidrogas fundamentadas en cuatro ejes principales:

Eje 1: DAIS — Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible

Eje 2: GIECOD — Gestión Integral para la Erradicación de Cultivos Ilegales

Eje 3: PTCD — Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas

Eje 4: Cooperación Internacional

4.15.2. Política Nacional Vigente

DEVIDA ha desarrollado la PNCD al 2030.

4.15.3. Pacto Social Ciudadano (PSC)

DEVIDA aprobó un documento denominado PSC mediante una norma interna, sin ratificación por Resolución Suprema.

4.15.4. Integración Interinstitucional

MINAM, PRODUCE, MINCETUR y MINCUL no forman parte del Consejo Directivo de DEVIDA. Esta situación debe corregirse para fortalecer la coordinación institucional.

4.15.5. Presupuesto para el Desarrollo Alternativo

Es necesario aumentar el presupuesto asignado al Programa Presupuestal 0072 PIRDAIS, dado que enfrenta la principal amenaza ligada al narcotráfico y fomenta la generación de empleo en actividades productivas.

4.15.6. Rol Rector de DEVIDA

El Gobierno central debe consolidar a DEVIDA como el ente rector en la lucha antidrogas, con un enfoque prioritario en el desarrollo alternativo.

4.15.7. Claridad en la Intervención Territorial

Se requiere que el Estado defina claramente la intervención en los valles cocaleros a cargo de DEVIDA y en los valles agrícolas bajo la responsabilidad del MINAGRI, evitando la superposición de acciones y beneficiarios en un mismo territorio.

4.15.8. Organización Funcional de DEVIDA

DEVIDA debe organizarse como un grupo funcional específico denominado DAIS, desvinculándose del ámbito de orden público.

4.15.9. Proyectos Presentados por Gobiernos Locales

Los gobiernos locales presentan a DEVIDA proyectos relacionados con café, cacao, palma y reforestación para financiamiento en un plazo máximo de tres años, además de solicitar recursos para mantenimiento de infraestructura vial con ejecución anual.

4.15.10. Participación en Fondos Productivos

Los gobiernos locales no participan con proyectos productivos en los fondos del Gobierno central, como el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT). En consecuencia, es pertinente que DEVIDA integre el Consejo Directivo del FIDT para contribuir en la evaluación de proyectos agrícolas presentados por los gobiernos locales.

4.15.11. Administración del Programa Presupuestal 0072 para el Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS)

DEVIDA administra el Programa Presupuestal 0072 PIRDAIS distribuyendo sus recursos mediante dos mecanismos:

a. Transferencias directas a regiones y gobiernos locales en el marco del Programa de Inversión Pública (INVIERTE.PE.), con proyectos que usualmente tienen una duración de tres años.

b. Ejecución de acciones comunes autorizadas por ley, con una duración máxima de un año.

CAPÍTULO V

Producción, Control y Regulación de la Hoja de Coca en el Perú

5.1. Antecedentes Históricos y Usos Tradicionales de la Hoja de Coca

La hoja de coca forma parte de la historia de Bolivia, Colombia y Perú desde la época del Incanato, especialmente en los valles de la selva. Los pobladores de la sierra practicaban su consumo tradicional, denominado chachado. Evidencias arqueológicas demuestran su empleo desde la cultura Wari, aproximadamente en el año 600 d.C. En 1532, después de la llegada de los conquistadores españoles, la explotación de esta planta cobró mayor relevancia al asociarse con la actividad minera. Los trabajadores indígenas la utilizaban como estimulante natural, mientras los colonizadores imponían su control sobre las zonas de cultivo y promovían la explotación sistemática de la mano de obra local. En un inicio, los encomenderos entregaban la hoja de coca como medio de pago ante la carencia de moneda; con el tiempo, esta adquirió el carácter de tributo obligatorio.

El chachado mantiene su vigencia hasta la actualidad por sus reconocidas propiedades medicinales, sociales y culturales. En 1855, los científicos Friedrich Wöhler y Albert Niemann aislaron el alcaloide presente en la hoja de coca, lo que permitió sintetizar la cocaína. Además, diversas sustancias derivadas de alcaloides vegetales —como la morfina, la atropina, la colchicina, la quinina, la cafeína, la estricnina y la nicotina— se han empleado con fines terapéuticos, aunque muchas de ellas generan dependencia. Estas propiedades incrementaron su demanda internacional por sus efectos analgésicos y por su capacidad para aumentar la resistencia física.

A comienzos del siglo XX, operaban unas veinte fábricas de cocaína en las regiones de Huánuco y Cusco, con fines de exportación. En ese entonces, la producción se realizaba dentro de un marco legal y regulado. No obstante, pese al crecimiento inicial de las exportaciones, estas comenzaron a disminuir progresivamente.

Entre 1930 y 1960, los organismos internacionales impulsaron la regulación de la producción y el consumo de los derivados de la coca. A partir de 1960, el enfoque

global se orientó hacia su restricción y eventual prohibición. En ese contexto, la ONU, a través de la UNODC, asumió la fiscalización de dicho proceso.

En el Perú, diversas entidades del Estado participan en la gestión de la producción lícita e ilícita de la hoja de coca. A su vez, los países afectados por el tráfico ilegal de drogas originado en el territorio nacional, particularmente cocaína, han brindado su cooperación mediante programas de desarrollo alternativo. Estas iniciativas priorizan cultivos de exportación como el café y el cacao, así como productos destinados al consumo interno, como la palma aceitera y el plátano.

5.2. Organismos Internacionales y Su Rol en el Control de la Hoja de Coca

La UNODC lidera los esfuerzos globales contra las drogas y el delito. Desde el 26 de junio de 1945, el Perú forma parte de la ONU en calidad de miembro fundador, y en consecuencia, debe cumplir los tratados y acuerdos suscritos. La UNODC opera en Perú y Ecuador con oficinas en ambos países y un único representante regional. En 1961, la Convención Única sobre Estupefacientes incluyó el arbusto y las hojas de coca en la lista de sustancias fiscalizables, junto con la cocaína y la heroína, y reconoció oficialmente a la UNODC como el órgano internacional de fiscalización.

El artículo 26 de dicha convención establece que los Estados parte deben aplicar al arbusto y a las hojas de coca el mismo sistema de control previsto para la adormidera, con excepción de la obligación de tomar posesión material inmediata de la cosecha. De la misma manera, obliga a erradicar los arbustos que crezcan en estado silvestre y a destruir aquellos que se cultiven ilícitamente.[14]

La UNODC publica anualmente el Informe Mundial sobre Drogas y el Monitoreo de Cultivos en el Perú. La Figura 5.1 incluye la portada oficial del informe "Monitoreo de Cultivos de Coca 2017",[15] elaborado por la UNODC en colaboración con DEVIDA, el cual constituye una referencia clave para el análisis de la dinámica de los cultivos de coca en el Perú durante dicho año.

[14] Naciones Unidas, "Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes" (Viena: 8 de agosto de 1975), 26, https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf.

[15] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Perú: Monitoreo de cultivos de coca 2017* (Lima: UNODC, diciembre de 2018), https://www.unodc.org/peruandecuador/es/03RECURSOS/informes.html.

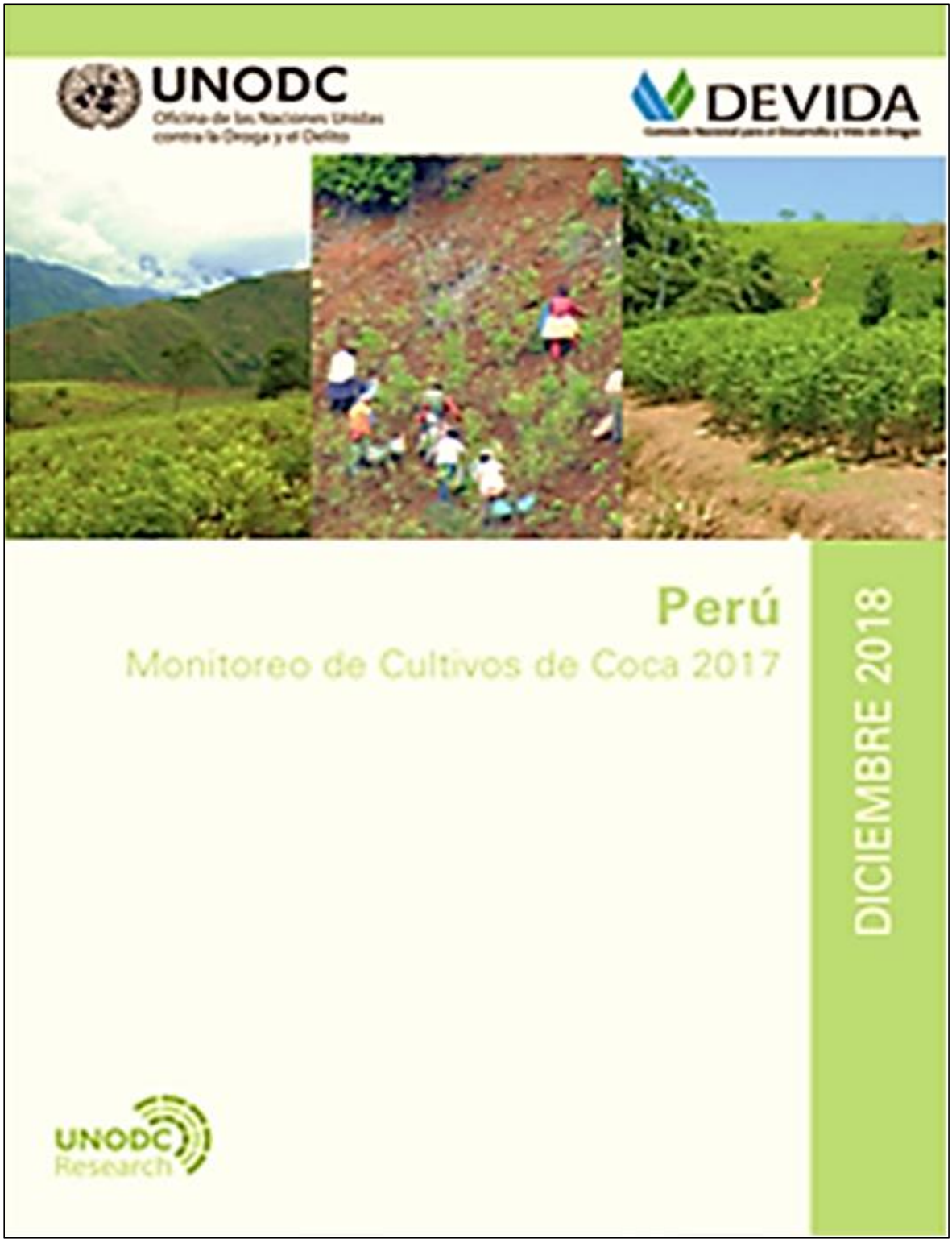


Figura 5.1. Portada del informe de monitoreo de cultivos de coca en el Perú, 2017

5.3. Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP)

La ONDCP difundió las estimaciones del gobierno de los EE. UU. sobre el cultivo de coca y el potencial de producción de cocaína en Colombia, Perú y Bolivia.

Con relación al Perú, la ONDCP destacó que Perú mantuvo su compromiso con EE. UU. en la reducción del cultivo de coca y la producción de cocaína. Sin embargo, en 2020, el país enfrentó graves dificultades, como una de las tasas de mortalidad por COVID-19 más elevadas a nivel mundial y una profunda recesión económica. Estas circunstancias, sumadas a las restricciones sanitarias, dificultaron los esfuerzos del gobierno peruano para ofrecer alternativas económicas a los exproductores de coca, mejorar la infraestructura en regiones subdesarrolladas y fortalecer la seguridad en zonas rurales. Además, las actividades de erradicación se suspendieron durante varios meses debido a las medidas de cuarentena, lo que llevó a que el área cultivada de coca y la producción de cocaína alcanzaran un récord de 88 200 ha en ese año.[16]

En 2018, la ONDCP indicó que el Perú registraba 88 200 ha de hoja de coca, mientras que DEVIDA reportó 61 777 ha.[17] Esta discrepancia, sumada al incremento continuo del área cultivada, resulta preocupante. Desde esa fecha, la ONDCP no ha publicado nuevas estadísticas oficiales.

Antes de presentar los resultados alcanzados por el CORAH durante el año 2022, es pertinente contextualizar que las cifras provienen del Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal con Responsabilidad Social en el Perú 2022, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 0079-2022-IN. A continuación, la Tabla 5.1 muestra un resumen de dicha información.

Tabla 5.1. Hectáreas erradicadas por el CORAH en 2022

Zona geográfica	Porcentaje del total erradicado	Hectáreas erradicadas
Huallaga	50 %	—
Aguaytía	22 %	—
San Gabán (Puno)	17 %	—

[16] Embajada de Estados Unidos en Colombia, "La ONDCP publica datos sobre el cultivo y la producción de coca en la región andina", 25 de junio de 2021, https://co.usembassy.gov/es/la-ondcp-publica-datos-sobre-el-cultivo-y-la-produccion-de-coca-en-la-region-andina/.

[17] Embajada de Estados Unidos en Colombia, "La UNODC publica datos sobre el cultivo y la producción de coca en la región andina", 25 de junio de 2021, consultado el 20 de febrero de 2024, https://co.usembassy.gov/es/la-ondcp-publica-datos-sobre-el-cultivo-y-la-produccion-de-coca-en-la-region-andina/.

Zona geográfica	Porcentaje del total erradicado	Hectáreas erradicadas
VRAEM (Junín)	6 %	—

Fuente: Ministerio del Interior, Resolución Ministerial N° 0079-2022-IN, "Aprueba el Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal con Responsabilidad Social en el Perú 2022", 24 de enero de 2022, consultado el 31 de enero de 2024, https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/2719313-0079-2022-in.

5.4. DEVIDA

DEVIDA asumió la responsabilidad de monitorear los cultivos de hoja de coca en el Perú a partir de 2019, desplazando a la UNODC, que ejerció esta función hasta 2018. Desde ese momento, el MININTER, la PNP y el CORAH dejaron de participar en esta tarea.

Durante los últimos cinco años, la superficie cultivada con hoja de coca aumentó de 52 000 a 95 000 ha, según el informe más reciente. La región del VRAEM concentra el 37,6 % del total nacional. Esta zona incluye 26 distritos distribuidos en 11 en Ayacucho (3 en la provincia de Huanta y 8 en la provincia de La Mar), 9 en Cusco (provincia de La Convención) y 6 en Junín (provincia de Satipo).

Sin embargo, el informe Monitoreo de Cultivos de Coca 2024, publicado por DEVIDA en junio de 2025, reporta una reducción en la superficie total cultivada con hoja de coca, alcanzando 89 755 ha, lo que representa una disminución de 3 029 ha respecto al año anterior.[18]

La Figura 5.2 presenta la portada del informe más reciente elaborado por DEVIDA, *que constituye la principal referencia oficial sobre la evolución de los cultivos de hoja de coca en el país.*

[18] Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), *Monitoreo de cultivos de coca 2024* (Lima: DEVIDA, 27 de junio de 2025), https://www.gob.pe/institucion/devida/informes-publicaciones/6868111-monitoreo-de-cultivos-de-coca-2024.

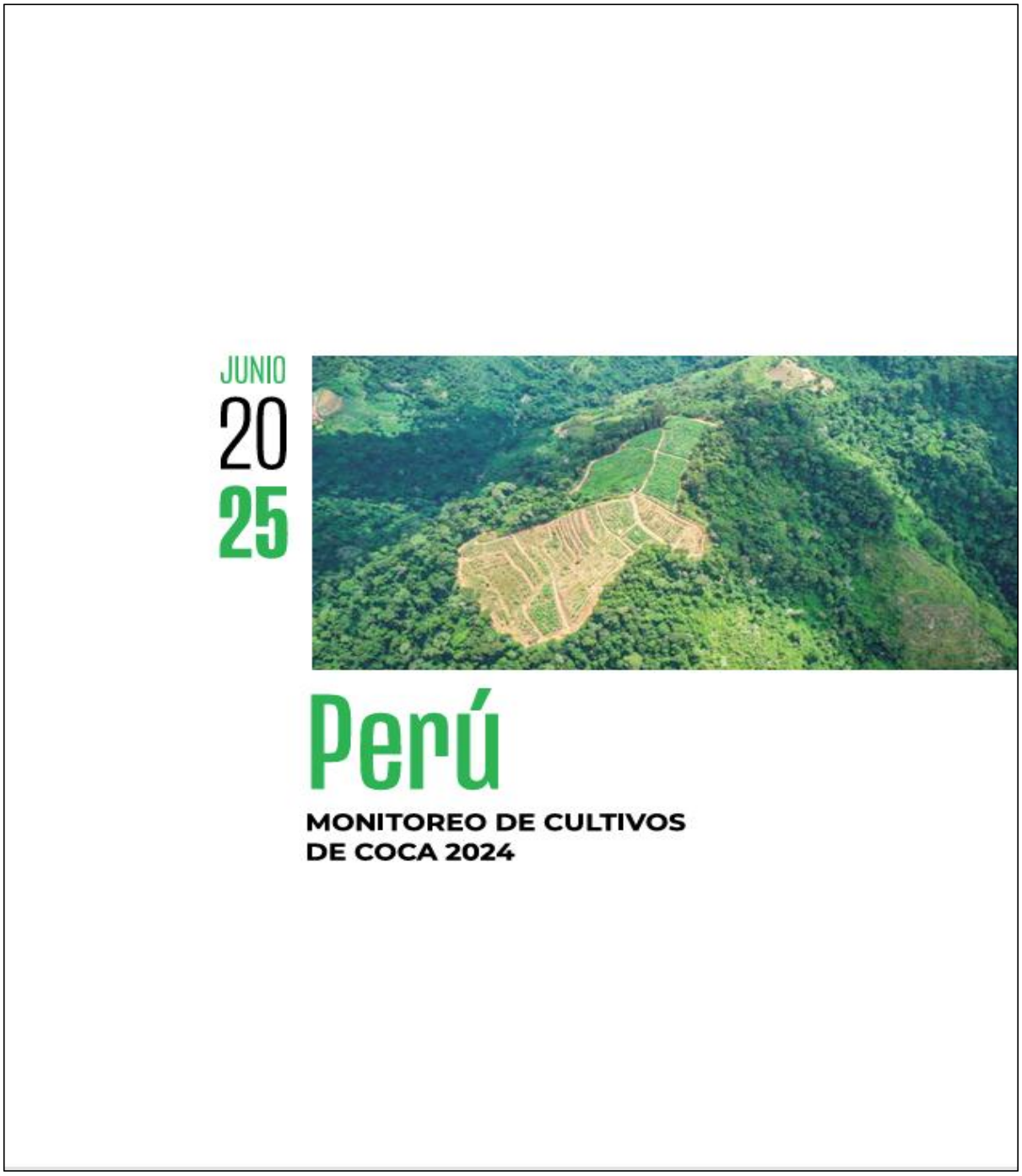


Figura 5.2. Portada del informe "Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2024"
Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Perú*:* Monitoreo de cultivos de coca 2024 (Lima: DEVIDA, junio de 2025).

5.5. Tendencia Creciente en Cultivos de Coca y Situación del VRAEM

El CORAH realiza esfuerzos significativos en labores de erradicación y DEVIDA canaliza inversiones mediante programas de desarrollo alternativo; sin embargo, las ha cultivadas con hoja de coca siguen aumentando. En los últimos cinco años, la superficie cultivada creció de 52 000 a 95 000 ha en 2022. El VRAEM concentra el

37,6 % del total nacional. Esta zona abarca 26 distritos distribuidos de la siguiente manera: once en el departamento de Ayacucho (tres en la provincia de Huanta y ocho en la provincia de La Mar), nueve en Cusco (provincia de La Convención) y seis en Junín (provincia de Satipo).

La Tabla 5.2 demuestra claramente la importancia del monitoreo de políticas públicas en este ámbito. En particular, la información estadística revela una notable reducción de cultivos durante la gestión del expresidente Ollanta Humala, incluso en el VRAEM. Esta tendencia contrasta con el incremento sostenido de las áreas cultivadas con hoja de coca durante las administraciones de los exmandatarios Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra y Pedro Castillo, así como con una reducción observada durante la presidencia de Dina Boluarte.

Tabla 5.2. Total de ha de cultivo de hoja de coca en producción a nivel nacional, 2010-2024

Año		Total nacional (ha)	VRAEM (ha)
2010		61 239	19 723
2011		62 453	19 925
2012		60 444	19 965
2013		49 760	19 167
2014		42 934	18 845
2015		40 277	18 333
2016		43 900	20 304
2017		49 900	21 646
2018		52 100	24 111
2019		54 655	26 028
2020		61 777	27 994
2021		80 681	32 106
2022		95 008	37 709
2023		92 784	38 709
2024		89 765	36 345

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

5.6. ENACO

ENACO, al igual que otras 35 compañías estatales como la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial SA (CORPAC), la Fábrica de Armas y Municiones del Ejército SAC (FAME) y el BN, forma parte del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). Esta entidad fue creada en 1949 con el propósito de comercializar la hoja de coca y sus derivados. En esta coyuntura, adquiere hoja de coca de productores empadronados. En 1978 se inscribieron 25 159 productores y, en 1981, otros 9 305, lo que sumó un total de 36 464. A la fecha, no se ha habilitado el registro de nuevos productores, pese a las solicitudes formuladas.

Como parte de sus funciones, ENACO compra hoja de coca destinada tanto al consumo tradicional (chachado) como a la industria. En este contexto, también es propietaria de la marca comercial de mate de coca *Delisse*.

Por el contrario, el Plan Estratégico Institucional (PEI), formulado en 2022 con base en información del año 2018,[19] revela datos preocupantes respecto al volumen de hoja de coca que permanece fuera del circuito formal. Esta situación evidencia limitaciones estructurales en el sistema de registro y comercialización vigente. A continuación, la Tabla 5.3 presenta un resumen cuantitativo de dicha información.

Tabla 5.3. Producción de hoja de coca según el PEI de ENACO (2018)

Categoría de productor	Toneladas métricas (TM)
Productores no empadronados	98 102
Productores empadronados (no comprados)	27 144
Productores empadronados (comprados)	1 357

Fuente: Elaboración propia con base en ENACO S.A., Informe de gestión del titular de la empresa (Lima: ENACO, 11 de julio de 2022), consultado el 7 de febrero de 2024,

[19] ENACO S.A., *Informe de gestión del titular de la empresa* (Lima: ENACO, 11 de julio de 2022), consultado el 7 de febrero de 2024, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3392007/Transferencia%20de%20Gesti%C3%B3%20ENACO%20Julio2022.pdf.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3392007/Transferencia%20de%20Gesti%C3%B3%20ENACO%20Julio2022.pdf.

Los datos presentados en la Memoria Anual de FONAFE del año 2022 respecto a la ENACO resultan especialmente preocupantes:[20]

a. El nivel de cumplimiento de los planes estratégicos de las empresas, medido a partir de los resultados de los indicadores de sus Matrices Estratégicas, alcanzó un promedio del 93.18 %. Sin embargo, ENACO registró un nivel de cumplimiento del 49.26 %, situándose en el último lugar dentro del conjunto de empresas que conforman FONAFE. Esta baja calificación se debe principalmente a menores ventas, lo que impactó negativamente en sus indicadores de rentabilidad y liquidez.

b. La utilidad neta reportada por ENACO en 2022 fue negativa, con una pérdida de 8 millones de soles.

c. Durante ese mismo año, ENACO adquirió 1,035 toneladas métricas (TM) de hoja de coca.

Estos indicadores, junto con el aumento de las ha sembradas, permiten evidenciar que las políticas gubernamentales en materia de lucha antidrogas requieren ser observadas con detenimiento y preocupación.

5.7. MININTER

La Dirección Antidrogas (DIRANDRO), órgano de línea de la PNP, es la entidad responsable del planeamiento, organización y ejecución de operaciones policiales a nivel nacional para prevenir, investigar, denunciar y combatir el TID y delitos conexos. Se articula estratégicamente con otras direcciones especializadas para enfrentar el terrorismo y el lavado de activos, y administra el Sistema Antidrogas Policial (SIANPOL).[21]

Dentro de su estructura, la División de Inteligencia de la Dirección Antidrogas tiene a su cargo el Observatorio Nacional de Interdicción contra el Tráfico Ilícito de Drogas

[20] FONAFE, *Memoria anual 2022*, 14.

[21] Ministerio del Interior, *Organigrama y funciones* (Lima, 2019), https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/Organigrama.ROF-2019.pdf.

(ONICTID), que proporciona inteligencia para el planeamiento y ejecución de operaciones de las unidades operativas de la DIRANDRO.[22]

El CORAH fue creado en 1981 para intervenir inicialmente en el Alto Huallaga y, desde 1994, extendió su acción a todo el territorio nacional, manteniendo su denominación. CORAH depende de la Dirección General del Crimen Organizado (DGCO), adscrita al Viceministerio de Orden Interno del MININTER. Este proyecto especial cuenta con apoyo financiero del Gobierno de los EE. UU., a través de la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (SAAL).[23]

Las acciones del CORAH se enmarcan en el Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal en el Perú, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 0079-2022-IN. En 2022, se erradicaron 21 628 ha, equivalentes al 20 % de la producción nacional, distribuidas en un 50 % en la zona del Huallaga, 22 % en Aguaytía, 17 % en San Gabán (Puno) y 6 % en el VRAEM (solo Junín, no Ayacucho).[24] Desde 2013, el Gobierno peruano destina fondos al CORAH a través de DEVIDA, además de aportes directos del MININTER.[25]

5.8. MINDEF y CCFFAA

Luego de la promulgación en 2015 de la Ley N° 30339, "Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional", la FAP quedó facultada para interceptar y derribar avionetas utilizadas para el TID. En julio de 2015, se dispuso que la PNP ejecute las operaciones policiales de interdicción del TID, mientras que las FF. AA. proporcionan apoyo a pedido de la PNP, aunque los recursos para estas

[22] Policía Nacional del Perú, Dirección Antidrogas (DIRANDRO), "Observatorio Nacional de Interdicción contra el TID (ONICTID)", https://dirandro.policia.gob.pe/contenido.xhtml?id=10.

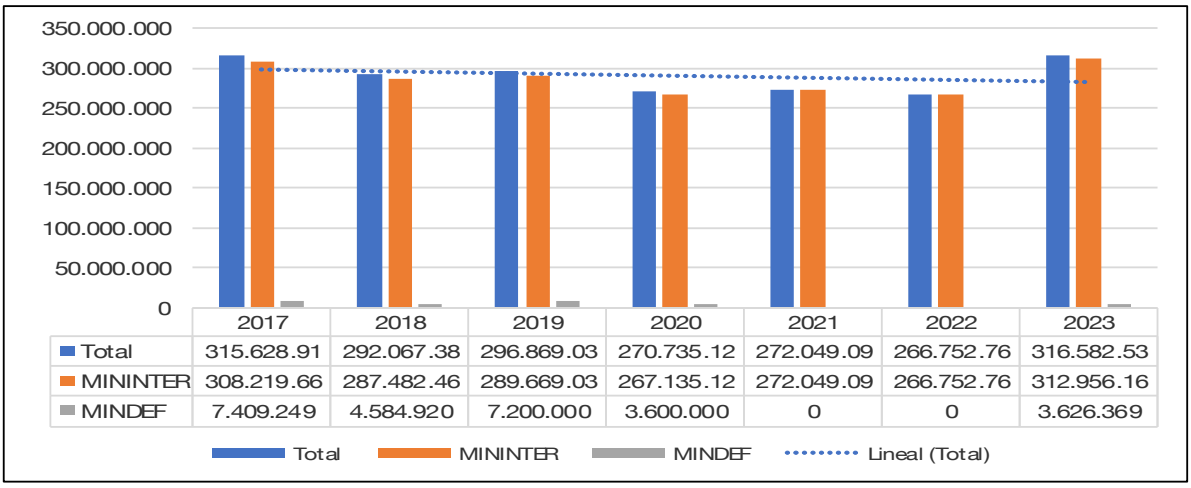
[23] Ministerio del Interior, "Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH)", https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/1183210-mininter-fortalece-la-lucha-antidrogas-con-la-creacion-de-nueva-division-de-maniobras-en-el-vraem.

[24] Ministerio del Interior, *Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal en el Perú*, Resolución Ministerial N° 0079-2022-IN.

[25] DEVIDA, *Informe de financiamiento a CORAH*, https://www.devida.gob.pe.

operaciones son asignados exclusivamente a la FAP. El CCFFAA ha dispuesto que las FF. AA. cumplan un nuevo rol de apoyo al TID en el VRAEM.[26]

La Tabla 5.4 presenta la distribución de responsabilidades y recursos para la interdicción del TID en el Perú a partir de julio de 2015, destacando el rol de la PNP, las FF. AA., la FAP y el CCFFAA.



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total	315.628.91	292.067.38	296.869.03	270.735.12	272.049.09	266.752.76	316.582.53
MININTER	308.219.66	287.482.46	289.669.03	267.135.12	272.049.09	266.752.76	312.956.16
MINDEF	7.409.249	4.584.920	7.200.000	3.600.000	0	0	3.626.369

Tabla 5.4. Asignación de responsabilidades y recursos para la interdicción del TID en el Perú (2015)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

5.9. SUNAT y el MEF

La SUNAT, adscrita al MEF, tiene entre sus funciones el control y fiscalización del ingreso, permanencia, transporte, traslado y salida de bienes fiscalizados que puedan ser utilizados en actividades vinculadas a la minería ilegal o a la elaboración de drogas ilícitas. Para tal efecto, administra el Registro para el Control de los Bienes Fiscalizados (RCBF),[27] establecido conforme al Decreto Legislativo N° 1126 que incluye insumos químicos como cianuro de sodio, cianuro de potasio y mercurio.

[26] Congreso de la República del Perú, Ley N° 30339, "Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional", 29 de agosto de 2015, https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/9858-30339.

[27] Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), "*Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados*", consultado el 2 de febrero de 2024, https://orientacion.sunat.gob.pe/insumos-quimicos-y-bienes-fiscalizados.

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1103 regula el Registro Especial para establecimientos de venta al público de combustibles, consumidores directos y transportistas inscritos en el Registro de Hidrocarburos a cargo de OSINERGMIN.

Los usuarios inscritos en el RCBF están obligados a llevar y mantener diariamente el Registro de Operaciones con Bienes Fiscalizados para cada establecimiento, conforme a las actividades fiscalizadas declaradas en los últimos cuatro años, según lo dispuesto en la Resolución de Superintendencia N° 255-2013/SUNAT.

Finalmente, el Sistema de Emisión Electrónica de la Guía de Remisión Electrónica para Bienes Fiscalizados (SEE-GRE-BF) permite un control eficiente de los insumos químicos, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas.

La Tabla 5.5 presenta las conclusiones sobre las principales entidades que tienen jurisdicción y competencias en el monitoreo, control y lucha contra el cultivo y tráfico ilícito de hoja de coca en el Perú, detallando sus sistemas de control, indicadores y resultados más relevantes.

Tabla 5.5. Conclusiones sobre entidades con jurisdicción sobre la coca en el Perú

Entidad	Sistema de control	Indicador	Resultados
UNODC	Monitoreo de cultivos – Perú	Hectáreas de hoja de coca sembradas	No se realizan mediciones en Perú
DEVIDA - PCM	Sistema de Información de Lucha Contra las Drogas (SISCOD)	Hectáreas de hoja de coca sembradas (2022)	95 008 hectáreas
ENACO S.A.	Registro de 36,464 productores empadronados	Toneladas métricas de hoja de coca legal comprada (2022)	10 % de hoja de coca ilegal comprada
CORAH - PNP	Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal en el Perú	Ha de hoja de coca ilegal erradicadas (2022)	20 % de hoja de coca ilegal erradicada

Entidad	Sistema de control	Indicador	Resultados
DIRANDRO - PNP	Sistema Antidrogas Policial (SIANPOL)	Interdicción policial antidrogas (2019)	Producción potencial de cocaína: 750 toneladas; Interdicción de hoja de coca: 231 toneladas; destrucción de laboratorios: 3.4 toneladas; PBC decomisado: 5.9 toneladas; cocaína decomisada: 25 toneladas
División de Inteligencia de la Dirección Antidrogas – PNP	Observatorio Nacional de Interdicción contra el TID (ONICTID)	Producción potencial de hoja de coca disponible para la producción de cocaína (toneladas métricas)	106 400 toneladas métricas
		Producción de hoja de coca (toneladas métricas)	10 891 toneladas métricas
		Producción potencial de cocaína (toneladas métricas)	302 toneladas métricas
SUNAT - MEF	Sistema de Emisión Electrónica de la Guía de Remisión Electrónica para Bienes Fiscalizados	Control de insumos químicos: cianuro de sodio, cianuro de potasio y mercurio	—
CCFFAA - MINDEF	Control de Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional	No disponible (n.d.)	—

Fuente: Elaboración propia con base en información de acceso público.

CAPÍTULO VI

Cooperación Internacional

6.1. Conceptos Fundamentales de Cooperación Internacional

El término cooperación proviene del latín *cooperari* que significa actuar en conjunto para alcanzar un objetivo común. En este sentido, la cooperación internacional comprende todas las actividades coordinadas y conjuntas realizadas por dos o más Estados o entre estos y organizaciones internacionales, independientemente de su ámbito o propósito.[28]

La cooperación internacional busca promover el desarrollo social, económico, político y cultural sostenible en los países en desarrollo, mediante la erradicación de la pobreza, la reducción de la exclusión social en educación y salud, la lucha contra enfermedades infecciosas y la protección del medio ambiente.[29]

La ayuda oficial al desarrollo se organiza en diferentes tipos de cooperación y actores:

- Cooperación multilateral: a través de agencias, instituciones u organismos multilaterales autónomos.
- Cooperación bilateral: entre país donante y país receptor, mediante organismos gubernamentales de ambas naciones.
- Cooperación mediante organizaciones no gubernamentales de desarrollo: con estas entidades como protagonistas de la ejecución e intercambio.
- Cooperación descentralizada: entre administraciones regionales y estatales públicas.
- Cooperación horizontal: intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales entre países con realidades similares, también conocida como cooperación Sur-Sur.

[28] Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), "Conceptos – Cooperación Técnica Internacional", consultado el 2 de febrero de 2024, http://portal.apci.gob.pe/index.php/cooperacion-tecnica-internacional2/conceptos.

[29] APCI, "Conceptos – Cooperación Técnica Internacional".

Los recursos de la cooperación para el desarrollo pueden tener origen público o privado. Los fondos pueden ser reembolsables (devolución en dinero o especie) o no reembolsables (a fondo perdido). La naturaleza de los fondos puede ser financiera (transferencia monetaria real) o no financiera (transferencia de conocimientos, tecnología, materiales o intercambios culturales).[30]

6.2. Funcionamiento de la Cooperación Internacional

DEVIDA es un organismo público ejecutor adscrito a la PCM que actúa como contraparte nacional para todos los fondos de cooperación internacional destinados a la lucha contra las drogas.[31]

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), adscrita al RREE, es responsable de ejecutar, programar y organizar la cooperación técnica internacional gestionada por el Estado y proveniente de fuentes externas públicas o privadas, conforme a la PND.[32]

La cooperación internacional orientada a la lucha contra las drogas consiste en la ayuda que uno o más países desarrollados otorgan a un país en vías de desarrollo, mediante la movilización de recursos y experiencias para alcanzar objetivos comunes de una agenda mundial. En el caso del desarrollo alternativo, se trata de recursos públicos no reembolsables ejecutados por el país donante.

6.3. Principales Actores y Proyectos de Cooperación Internacional

6.3.1. PNUD

El PNUD trabaja para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y la exclusión, y fortalecer la resiliencia de los países. Como agencia de desarrollo, contribuye al logro de los ODS.[33]

---

[30] Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), "Conceptos", consultado el 2 de febrero de 2024, http://portal.apci.gob.pe/index.php/cooperacion-tecnica-internacional2/conceptos.

[31]Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), sitio web institucional, consultado el 2 de febrero de 2024, https://www.devida.gob.pe.

[32] DEVIDA, sitio web institucional.

[33] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sitio web institucional, consultado el 2 de febrero de 2024, https://www.pe.undp.org.

6.3.2. UNODC

La UNODC financió el informe "El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín: Un estudio de caso de Desarrollo Económico Local", liderado por el Dr. Fernando Villarán, que documenta el éxito del denominado "Milagro San Martín". Adicionalmente, en coordinación con DEVIDA, elabora el "Monitoreo de cultivos de hoja de coca en el Perú" y ejecuta programas de cooperación técnica para fortalecer la capacidad de los Estados miembros en la lucha contra las drogas ilícitas, la delincuencia organizada y el terrorismo.[34]

6.3.3. Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)

Desde 1995, la UNOPS ha operado en el Perú, ofreciendo servicios de gestión de proyectos, infraestructura, adquisiciones y asesoramiento. UNOPS brinda asistencia técnica para fortalecer la capacidad del Gobierno, mejorar la eficacia de los servicios públicos y contribuir a la modernización de la gestión pública, garantizando coherencia y sostenibilidad en función de las prioridades nacionales y los ODS.[35]

6.3.4. USAID

Durante seis décadas, USAID estuvo presente en el Perú. A lo largo de este periodo, fortaleció las capacidades del país para atender las prioridades establecidas en la política bilateral entre el Perú y los EE. UU.[36] La implementación de un modelo de desarrollo sostenible constituye una de las principales metas de USAID en el Perú. Entre 2018 y 2022,[37] esta agencia logró importantes avances en diversas áreas, destacándose los siguientes resultados:

---

[34] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Sobre UNODC", consultado el 2 de febrero de 2024, https://www.unodc.org/peruandecuador/es/01NOSOTROS/sobre-unodc.html.

[35] Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), *Principales acciones de la oficina multipaís de UNOPS en la región andina 2022*, consultado el 2 de febrero de 2024, https://content.unops.org/publications/Principales-acciones-oficina-multipaís-de-UNOPS-en-la-región-andina-2022.pdf.

[36] USAID, *USAID en Perú* (enero de 2024), consultado el 2 de febrero de 2024, https://www.usaid.gov/sites/default/files/2024-01/USAID_Peru_fact_sheet_jan2024_ESP.pdf.

[37] USAID, *USAID en Perú: desarrollo sostenible* (agosto de 2023), 2-3, consultado el 2 de febrero de 2024, https://www.usaid.gov/sites/default/files/202308/FS_Sustainable_Development_USAID_PERU_ESP_0.pdf.

- Apoyó a los gobiernos locales en zonas afectadas por el narcotráfico para obtener recursos adicionales por US$ 72 millones, que superaron sus asignaciones regulares del Gobierno central.
- Benefició a aproximadamente 87 200 familias rurales, mejorando sus condiciones de vida.
- Gestionó el acceso de 36 722 familias a US$ 92 132 183 en financiamiento destinado a la mejora de sus unidades productivas.
- Implementó proyectos que abarcaron 33 619 ha de café y 80 986 ha de cacao.
- Fomentó el crecimiento de la industria del cacao y el chocolate en el Perú durante los últimos quince años, mediante la promoción de iniciativas como el Salón del Cacao y el Chocolate, evento anual que se celebra desde 2010.
- Facilitó que Perú se convirtiera en el primer país productor de cacao invitado al "Salón du Chocolat" de Francia.
- Destacó que Perú es el segundo mayor productor mundial de cacao orgánico y se ubica entre los diez principales productores de cacao convencional.
- Promovió y gestionó intercambios comerciales en exposiciones y ferias relevantes, tales como Expoamazónica, Expoalimentaria, Feria Internacional de Cafés Especiales y Taza de Excelencia.
- Movilizó más de cinco millones de dólares en inversión privada para expandir los servicios de Internet en la Amazonía.

6.4. Alianzas Público-Privadas en Desarrollo Alternativo

6.4.1. Alianza para la Excelencia en Café (Alianza CAFÉ)

La Alianza CAFÉ es una iniciativa público-privada en las regiones de San Martín, Huánuco y Ucayali, con oficinas regionales en Tocache, Tingo María y Moyobamba,

y una oficina central en Lima. Esta está compuesta por TechnoServe, USAID, Althelia Ecosphere, Jacobs Douwe Egberts y PERHUSA.[38]

- TechnoServe. Desde 1982, esta organización apoya a empresas de diversas industrias con potencial de crecimiento, generación de empleo y creación de oportunidades para miles de personas. Al trabajar en regiones productoras de café y cacao cercanas a proyectos mineros, fomenta vínculos estrechos entre el sector privado, el Estado, las organizaciones locales y las comunidades, consolidando un modelo replicable de desarrollo económico local e inclusivo.[39]
- USAID. La agencia firmó la alianza estratégica CAFÉ, con una inversión de 22 millones de dólares, orientada a mejorar las condiciones de vida de diez mil familias mediante su incorporación a cadenas productivas lícitas y sostenibles, alejándolas del cultivo ilegal de coca. Esta iniciativa, que reúne a TechnoServe, Althelia Ecosphere, Jacobs Douwe Egberts y Perhusa, promueve la producción cafetalera en los departamentos de San Martín, Huánuco y Ucayali.[40]
- Althelia Ecosphere. Tras su adquisición en 2019 por MIROVA, esta entidad consolidó su liderazgo en el ámbito de las finanzas sostenibles. Actualmente, ofrece soluciones de inversión que integran el rendimiento financiero con impactos ambientales y sociales positivos.[41]

[38] Alianza Café Perú, "Alianza Café Perú", consultado el 2 de febrero de 2024, https://alianzacafe.org.pe/.

[39] TechnoServe, "Peru", TechnoServe, consultado el 2 de febrero de 2024, https://www.technoserve.org/our-work/where-we-work/peru/.

[40] Embajada de los Estados Unidos en Perú, "Celebramos el Día de la Independencia de Estados Unidos con eventos en Lima y otras ciudades", Facebook, 10 de noviembre de 2017, consultado el 2 de febrero de 2024, https://www.facebook.com/usembassyperu/posts/10155763866452777/?locale=es_LA.

[41] Mirova, "About Us", Mirova, consultado el 2 de febrero de 2024, https://www.mirova.com/en/about-us.

- Jacobs Douwe Egberts (JDE). Esta compañía lidera el mercado mundial de café y té, con operaciones en más de cien países y un portafolio de cincuenta marcas reconocidas.[42]
- Perhusa. Empresa peruana destacada en la compra y exportación de café, es propietaria de la marca Altomayo y participa activamente en el fortalecimiento de la cadena cafetalera nacional.

6.4.2. Alianza Cacao Perú

La Alianza Cacao Perú es una iniciativa público-privada que operó exclusivamente con cacao en las regiones de San Martín, Huánuco, Ucayali y Pasco, entre 2012 y 2022.[43] Reúne a más de 30 actores del sector privado, entre empresas y cooperativas, desarrollando el modelo de asistencia técnica para el cultivo de cacao más grande de América Latina.

Entre 2012 y 2016, la Alianza Cacao Perú instaló más de 28 000 ha de cacao y apoyó a aproximadamente 17 000 pequeños agricultores para que sustituyeran cultivos ilícitos por alternativas legales como el cacao. En la segunda fase del proyecto, EE. UU. comprometió US$ 25 millones hasta 2021, mientras que los 16 socios privados aportaron US$ 50 millones para fortalecer la cadena productiva.[44]

La siguiente Tabla 6.1 presenta los integrantes de la Alianza Cacao Perú, agrupados según su función dentro de la iniciativa.

Tabla 6.1. Integrantes de la Alianza Cacao Perú

Socios tecnológicos	Socios financieros	Socios agregadores	Socios compradores
Natafim	ABACO	ACOPAGRO	ICAM
Equilibra	Caja de los Andes	Allina Cacao	INKA CROPS

[42] Jacobs Douwe Egberts (JDE), "About Us", *JDE Professional España*, consultado el 2 de febrero de 2024, https://www.jdepeets.com/about-us/.

[43] USAID, *Alianza Cacao Perú* (mayo de 2022), consultado el 3 de febrero de 2024, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Cacao_Peru_Alliance-Spanish-Mayo_2022.pdf.

[44] USAID, *Lanzamiento de la Alianza Cacao Perú* (marzo de 2017), consultado el 3 de febrero de 2024, https://2012-2017.usaid.gov/sites/default/files/Peru-Cacao-Alliance-Launch-spanish.pdf.

Socios tecnológicos	Socios financieros	Socios agregadores	Socios compradores
Yara	Coopac Norandino	Equilibra	Orquídea
San Fernando	Coopac Prisma	Agrosun	Pagos Digitales Peruanos
Mallki	Coopac Tocache	CAICAH	Procesadora Tropical
Naandanjain	Innova Funding	Casa Qoya	Quma
Branica	AGROBANCO	Central Cacao de Aroma	Romex: Cafetal Tabsac
Financiera Confianza	Ucayali River Cacao	San Fernando	Innova Funding
MIBANCO	Uniterra	ROOT Capital	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Alianza Cacao Perú.

6.5. Transformando el VRAEM: La Tierra del Cacao Fino y de Aroma

La iniciativa *Transformando el VRAEM* busca fomentar un cambio sostenible en esta zona. Anteriormente asociada al cultivo de coca, aspira a consolidar su identidad mediante la producción de cacao fino de aroma, reconocido por su calidad, así como por otros cultivos lícitos. De este modo, se fortalece la reducción de los sembríos ilegales.[45]

6.5.1. ¿Cómo Trabaja la Actividad Transformando el VRAEM?

La tabla 6.2 presenta un resumen de las principales actividades, resultados esperados, actores involucrados, duración y financiamiento del proyecto Transformando el VRAEM, cuyo objetivo es fortalecer la producción y comercialización del Cacao Fino de Aroma en la región del VRAEM, promoviendo alternativas económicas lícitas y mejorando las condiciones de los productores locales.

[45] USAID, *Transformando el VRAEM* (julio de 2023), consultado el 6 de febrero de 2024, https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-07/Transforming%20the%20VRAEM%20FS%20-%20Spanish.docx_0.pdf.

Tabla 6.2. Descripción general del proyecto Transformando el VRAEM

Aspecto	Descripción
¿Cómo trabaja la actividad?	- Incrementa la producción y comercialización del cacao fino de aroma de alta calidad en el VRAEM - Posiciona el valor y prestigio del cacao del VRAEM - Diversifica las actividades económicas relacionadas con el cacao por parte de productores y empresas de servicios
Resultados esperados	- 20 % de incremento en la productividad del Cacao Fino de Aroma - 30 % de aumento en la calidad del Cacao Fino de Aroma. - 50 % de incremento en la rentabilidad del Cacao Fino de Aroma - 1 200 productores mejorarán sus competencias y habilidades agrícolas - Promoción del reconocimiento local, nacional e internacional del cacao del VRAEM - Reconocimiento del VRAEM como zona productora de Cacao Fino de Aroma y otros productos lícitos
Proyecto implementador	Lutheran World Relief (LWR)
Socios	Silva (Importadora de Bélgica); Asociación de Productores "CACAO VRAE" (con apoyo de USAID desde 2000); CPX Perú; Cooperativa Agraria Cafetalera "El Quinacho" (fundada en 1970); PRONATEC (Importadora Suiza); Cooperativa Agraria Agroindustrial Qori Warmi Ltda. (fundada en 2017 con apoyo de PROVRAEM).
Contribuciones de otros socios	USD 7 030 836
Regiones	Ayacucho, Cusco y Junín
Duración del programa	3 de abril de 2023 – 2 de abril de 2026
Financiamiento USAID	USD 2 300 000

Fuente: Elaboración propia.

6.6. Alianza para los Servicios Digitales y Financieros (CR3CE)

La CR3CE constituye una iniciativa conjunta entre USAID y el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), que opera en los departamentos de Huánuco, San Martín y Ucayali mediante dos estrategias de

desarrollo: un componente de conectividad y herramientas digitales, y otro de servicios financieros.[46]

6.6.1. CEDRO

ONG que promueve estilos de vida saludables, el desarrollo comunitario y la cultura de legalidad. Prioriza su labor en zonas rurales de la Amazonía peruana. La doctora Carmen Masías Claux se desempeña como directora ejecutiva de esta institución.[47]

6.6.2. Red de Telecentros de la Amazonía

En el marco del Programa de Desarrollo Alternativo, CEDRO implementa la iniciativa *Inclusión Digital* en las regiones de San Martín, Ucayali y Huánuco, a través de una red de telecentros. Estos espacios constituyen centros de capacitación y aprendizaje que fortalecen el desarrollo educativo, social y económico-productivo mediante el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). El Gobierno del Perú cuenta con una estrategia similar denominada Programa Nacional Tambos (PNT).[48]

6.7. Alianza por la Amazonía

En el año 2020, CEDRO, con el apoyo de USAID, implementó el proyecto Alianza por la Amazonía frente al COVID-19, dirigido a seis regiones mediante acciones de comunicación, soporte en salud mental y recuperación económica. Debido al éxito alcanzado, esta estrategia se mantiene vigente y, además de intervenir en los departamentos de San Martín, Huánuco y Ucayali, ha incorporado a Loreto y Pasco.[49]

---

[46] Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), "Alianza para Servicios Digitales y Financieros (CR3CE)", *CEDRO*, consultado el 3 de febrero de 2024, http://www.cedro.org.pe/alianzacr3ce/.

[47] CEDRO, "Alianza para Servicios Digitales y Financieros (CR3CE)".

[48] Red de Telecentros de la Amazonía, Facebook, consultado el 3 de febrero de 2024, https://www.facebook.com/RedDeTelecentrosDeLaAmazonia/.

[49] Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), "Alianza por la Amazonía frente al COVID-19", *CEDRO*, consultado el 3 de febrero de 2024, https://www.cedro.org.pe/alianza-amazonia/.

6.8. Alianza de Fortalecimiento Institucional de USAID de DEVIDA (FID)

La Tabla 6.3 sintetiza los aspectos fundamentales de la alianza entre USAID y DEVIDA orientada a fortalecer la capacidad institucional del Estado peruano en la implementación de la PNLCD. Se detallan los mecanismos de apoyo, los actores responsables, el periodo de ejecución, el financiamiento asignado, las regiones de intervención y las principales conclusiones derivadas de la evaluación del proyecto.[50]

Tabla 6.3. Detalles clave y resultados de la alianza entre USAID y DEVIDA

Aspecto	Descripción
Nombre del proyecto	FID
Objetivo	Fortalecer la capacidad del Gobierno del Perú en la implementación de la PNLCD mediante dos mecanismos:
Mecanismos de apoyo	- Acuerdo de asistencia entre USAID y DEVIDA (segunda fase) - Contrato de apoyo institucional para mejorar la inversión pública y los ingresos de los hogares en zonas donde se ha realizado la erradicación de coca ilegal.[51]
Implementadores	DEVIDA y Chemonics
Duración	6 de julio de 2018 – 30 de junio de 2024
Financiamiento USAID	USD 54 564 007
Ubicación	Regiones de Huánuco, San Martín, Junín, Pasco y Ucayali
Proyecto Chemonics	Apoyo al gobierno peruano para promover alternativas a la coca Objetivo 1/3: Fortalecer la capacidad de DEVIDA para brindar asistencia posterior a la erradicación a las comunidades involucradas en el cultivo de coca.

[50] USAID, *Fortalecimiento institucional de DEVIDA* (julio de 2023), consultado el 5 de febrero de 2024, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Devida_joint-FS-Spanish-Mayo_2022.pdf.

[51] Chemonics, "Proyecto: apoyando al Gobierno peruano para promover alternativas a la coca", consultado el 3 de febrero de 2024, https://www.chemonics.com/projects/alternativas-a-la-coca-peru/.

Aspecto	Descripción
Conclusión 1 (Evaluación)	El apoyo del FID ha mejorado el rol articulador y coordinador de DEVIDA, fortaleciendo las normas de participación y coordinación a nivel macro y micro, y afirmando la política hacia el bienestar de la población dentro del modelo DAIS.[52]
Conclusión 2 (Evaluación)	La competencia entre gobiernos locales para financiar los PIP, junto con la escasez de recursos en el PIRDAIS y la inclusión de proyectos en la Programación Multianual de Inversiones (PMI) puede generar desaliento y opinión desfavorable hacia el DAIS.[53]

Fuente: Elaboración propia.

6.9. Programa de Desarrollo Alternativo en Satipo (DAS) de la UE

El DAS fue creado mediante un convenio de financiación entre el Gobierno del Perú y la UE,[54] el cual contempló una fase operativa de 60 meses y una de cierre de 12 meses, desarrolladas entre diciembre de 2011 y diciembre de 2017. El presupuesto total ascendió a €10 400 000, de los cuales €8 000 000 fueron aportados por la UE y €2 400 000 por el Estado peruano.

El convenio fue suscrito entre la Comisión Europea y la APCI, adscrita al RREE. DEVIDA asumió la responsabilidad del financiamiento nacional. El ámbito de intervención abarcó la provincia de Satipo, en el departamento de Junín. Carlos Cuevas Sifuentes, exdirector ejecutivo del programa, destacó los siguientes resultados:

- Atención brindada a 13 316 familias en la provincia de Satipo.
- Implementación de 900 ha nuevas de cultivos y recuperación de 2 450 ha.
- Fortalecimiento de 27 organizaciones, asistencia a 2 300 familias de 50 comunidades nativas y capacitación de 142 técnicos.

[52] USAID, *Evaluación de desempeño de las intervenciones con DEVIDA – FID* (febrero de 2022), 69, consultado el 5 de febrero de 2024, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00ZNB9.pdf.

[53] USAID, Evaluación de desempeño, 69.

[54] Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), "Programa de Desarrollo Alternativo en Satipo presentó sus principales resultados" (Lima, 23 de mayo de 2018), consultado el 5 de febrero de 2024, https://www.gob.pe/institucion/apci/noticias/110708-programa-de-desarrollo-alternativo-en-satipo-presento-sus-principales-resultados.

6.10. Cooperación de Alemania

El Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache-Uchiza (PRODATU I) se inició en 2001, y en 2012 comenzó la segunda etapa (PRODATU II). Según información oficial, durante la primera fase se mejoró la infraestructura vial mediante la construcción de puentes y trochas carrozables, y se fortalecieron 15 organizaciones de productores agrarios. Además, se instalaron 2 500 ha de palma aceitera, 100 ha de cacao y 880 ha de café. De igual manera, el proyecto contribuyó a la formalización de 10 000 títulos de propiedad.

En el marco del PRODATU II, los gobiernos de Alemania y Perú —representados por la embajada de Alemania, el Banco de Desarrollo Alemán (KfW) y DEVIDA— implementaron el proyecto incluyendo al centro poblado Paraíso, ubicado en el distrito de Cholón, departamento de Huánuco.[55] La última obra correspondiente a esta etapa se realizó en Tocache, el 11 de febrero de 2018, con la inauguración del Centro de Acopio de Café y Cacao para la Cooperativa Cacao de Aroma, que agrupa a cuatro cooperativas: Cordillera Azul de Nuevo Progreso, Paraíso de Cholón, CP Cacao de Nuevo Horizonte y Cacao Nueva Visión.

Según la ayuda memoria del exdirector ejecutivo del programa, Edinov Atachahua, la inversión total ascendió a S/ 33 999 412,00 (treinta y tres millones novecientos noventa y nueve mil cuatrocientos doce con 00/100 soles).[56]

El objetivo principal del proyecto fue incrementar los ingresos y mejorar el nivel socioeconómico de la población, así como fomentar el cuidado y la gestión sostenible del medio ambiente en la provincia de Tocache y en el centro poblado Paraíso.

Los componentes del proyecto fueron los siguientes:

Componente 1: Fortalecimiento de la gestión asociativa y empresarial de las organizaciones de productores.

---

[55] Inforegión, "Perú y Alemania lanzan PRODATU II en Tocache", 17 de febrero de 2012, consultado el 5 de febrero de 2024, https://inforegion.pe/peru-y-alemania-lanzan-prodatu-ii-en-tocache/.

[56] Jaime A. García Díaz y Hannah M. Qwistgaard Paniccia, *Análisis de los aportes del Estado peruano a la lucha contra las drogas 2000-2020* (Lima: Instituto de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica del Perú, febrero de 2021), 49.

Componente 2: Mejoramiento de la producción agropecuaria sustentable.

Componente 3: Gestión eficiente y conservación ambiental.

Respecto a la cooperación internacional, García y Qwistgaard (2020) sostienen que, en los últimos veinte años, USAID lideró los aportes con un total de USD 1 483,80 millones (89 %), seguida por la UE con USD 81,82 millones (5 %), la UNODC con USD 41,02 millones (2 %), Alemania con USD 21,74 millones (2 %) y otros cooperantes con el 2 % restante.[57]

La Tabla 6.5 presenta un resumen comparativo de los principales modelos de desarrollo alternativo impulsados por la cooperación internacional en el Perú, identificando a los implementadores, socios clave, duración y ámbito de intervención territorial.

Tabla 6.5. Modelos de desarrollo alternativo de la cooperación internacional

Modelo/Alianza	Implementador	Socios principales	Duración del programa	Regiones de intervención
Alianza Café[58]	TechnoServe, Inc.	Jacob Douwe Egberts (JDE), Peet's Coffee, Starbucks Coffee (STB)	Nov. 2017 – Nov. 2024	Huánuco, San Martín, Ucayali
Alianza Cacao	Palladium International	Tecnológicos (10), Financieros (10), Agregadores (8), Compradores (9)	2016 – 2022	Huánuco, San Martín, Ucayali, Pasco

[57] García Díaz y Qwistgaard Paniccia, Análisis de los aportes, 49.

[58] USAID, "Alianza para la Excelencia en Café", consultado el 3 de febrero de 2024, https://www.usaid.gov/es/peru/sustainable-development/coffee-alliance-excellence.

Modelo/Alianza	Implementador	Socios principales	Duración del programa	Regiones de intervención
Alianza por la Amazonía[59]	CEDRO	CITE, DEVIDA, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), Universidad Nacional Agraria de la Selva (UNAS), UAV del Perú SAC	18 mayo 2020 – 30 sept. 2024	Huánuco, San Martín, Ucayali
Alianza CRECE[60]	CEDRO	Yachay, Cisco, Mi Banco, Financiera Confianza, Coopac Prisma, Los Andes, Emprende Up, Internet Para Todos	No especificado	Huánuco, San Martín, Ucayali
Alianza de Fortalecimiento DEVIDA FID[61]	DEVIDA y Chemonics	No especificado	6 jul. 2018 – 30 jun. 2024	Huánuco, San Martín, Junín, Pasco, Ucayali

[59] USAID, *Hoja informativa de proyecto: Alianza por la Amazonía* (diciembre de 2023), consultado el 3 de febrero de 2024, https://www.usaid.gov/sites/default/files/2024-01/USAID_Alliance_for_the_Amazon_dec23_ESP.pdf.

[60] Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), "Nosotros – Alianza CR3CE", *CEDRO*, consultado el 3 de febrero de 2024, https://www.cedro.org.pe/alianzacr3ce/nosotros/.

[61] USAID, *Fortalecimiento institucional de DEVIDA*, consultado el 3 de febrero de 2024, https://www.usaid.gov/es/peru/sustainable-development/institutional-strengthening-partnership.

Modelo/Alianza	Implementador	Socios principales	Duración del programa	Regiones de intervención
Transformando el VRAEM	Lutheran World Relief (LWR)	Silva, Asociación de Productores "CACAO VRAE", CPX Perú, Cooperativa Agraria Cafetalera "El Quinacho", PRONATEC, Cooperativa Qori Warmi Ltda.	3 abr. 2023 – 2 abr. 2026	Ayacucho, Cusco, Junín

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

La Tabla 6.6 presenta un análisis comparativo de los principales actores del desarrollo alternativo promovido por el Gobierno del Perú, destacando los programas presupuestales y el nivel de articulación con distintos niveles de gobierno y actores productivos.

Tabla 6.6. Desarrollo alternativo del Gobierno del Perú

Entidad/ Programa	DEVIDA	MIDAGRI	PRODUCE	MINCETUR	MINCUL	MEF
Gobierno central	Ejecuta directamente	Ejecuta directamente	Ejecuta directamente	Ejecuta directamente	Ejecuta directamente	Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT)

Entidad/ Programa	DEVIDA	MIDAGRI	PRODUCE	MINCETUR	MINCUL	MEF
Programas presupuestales	0051 Prevención del tratamiento y consumo de drogas 0072 PIRDAIS 0074 GIECOD	0042 Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario 0089 Reducción de la degradación de suelos agrarios 0121 Mejora de la articulación de los pequeños productores agropecuarios al mercado	0065 Aprovechamiento de las oportunidades comerciales	0087 Mejora de la competitividad del sector artesanía 0127 Mejora de la competitividad de los destinos turísticos	0140 Desarrollo de las artes e industrias culturales	—
Gobierno regional	Transfiere fondos	No transfiere fondos	—	—	—	—
Gobierno local	Transfiere fondos para proyectos	—	—	Transfiere fondos	—	—
Micro PYME	No transfiere fondos	—	—	—	—	—
PYME	—	—	—	—	—	—

Entidad/ Programa	DEVIDA	MIDAGRI	PRODUCE	MINCETUR	MINCUL	MEF
Cooperativas de café y cacao	Todos los sectores y DEVIDA auspician a las cooperativas en ferias locales, regionales y nacionales. Solo MINCETUR promociona cooperativas en el extranjero.	—	—	—	—	—
Asociaciones de café, cacao, piña, bambú, frutas, lácteos	Auspicia a asociaciones y cooperativas en ferias.	—	—	—	—	—

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública del sector.

6.11. Cooperación Internacional y Defensa Nacional

En 1999, Ecuador suscribió un convenio de colaboración con EE. UU. por un periodo de diez años, lo cual permitió la instalación de un Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL, por sus siglas en inglés) en el cantón de Manta, provincia de Manabí. El objetivo principal fue detectar, controlar y rastrear aeronaves involucradas en actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico. Una década después, el 18 de septiembre de 2009, decidió no ratificar dicho acuerdo.

En 2007, durante el curso de Defensa y Desarrollo Nacional a nivel de maestría en el CAEN, Ecuador había manifestado su negativa a renovar el convenio con EE. UU. En ese contexto, en las aulas del CAEN se discutía la conveniencia de que Perú manifestara su disposición ante el gobierno estadounidense. Se debatió, además, la posible ubicación de una base norteamericana, considerándose diversas alternativas como Iquitos, Alto Huallaga, VRAEM, Ucayali, Madre de Dios e incluso Arequipa.

Colombia sorprendió al anunciar su disposición para albergar varias bases, tanto militares como navales y aéreas. En octubre de 2009, firmó un convenio de colaboración con EE. UU. orientado a la coordinación en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Información adicional se encuentra disponible en el documento oficial de USAID/Colombia sobre la Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País (CDCS) (USAID/Colombia 2020).[62]

Actualmente, el incremento de la siembra de hoja de coca en Perú y la persistencia del TID, considerado una amenaza por el MINDEF, exigen que el país redefina su posición respecto a un convenio de colaboración con EE. UU. para fortalecer la coordinación en el marco de la PNCD.

Diversos organismos regionales como la Alianza del Pacífico (México, Chile, Colombia y Perú), la Comunidad Andina (Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú), la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR– (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guyana, Surinam y Venezuela) y el Mercado Común del Sur –MERCOSUR–, del cual Chile, Colombia, Ecuador y Perú son Estados asociados, han desplegado esfuerzos conjuntos en materia de cooperación internacional para enfrentar el problema de las drogas. No obstante, los resultados obtenidos hasta el momento han sido limitados.

La relación bilateral con Brasil, priorizada en años anteriores, no ha generado los resultados esperados. La carretera interoceánica no propició el desarrollo proyectado para Madre de Dios desde Río Branco en Acre; Ucayali carece de conexión con Cruzeiro do Sul; Iquitos no dispone de conectividad con la costa y la

[62] USAID Colombia, *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País (CDCS) julio 17, 2020–julio 17, 2025*, consultado el 19 de febrero de 2024, https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-05/CDCS_Narrative_Public_SP-Dec14-2020-508_Compliant.pdf.

ruta marítima hacia Pucallpa resulta poco eficiente. Además, Perú no cuenta con un Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) como el brasileño.

Como política de Estado, Perú debe definir una postura clara respecto a la cooperación internacional en desarrollo alternativo, especialmente con EE. UU., China y la UE, principales destinos de las exportaciones nacionales de café y cacao.

CAPÍTULO VII

El VRAEM

7.1. Panorama General del VRAEM

El panorama actual de la red vial nacional en la zona del Alto Huallaga destaca la presencia de rutas asfaltadas y seis puentes, de los cuales cuatro, que fortalecen la conectividad entre las principales ciudades y dinamizan el intercambio regional, se ubican en la Figura 7.1.

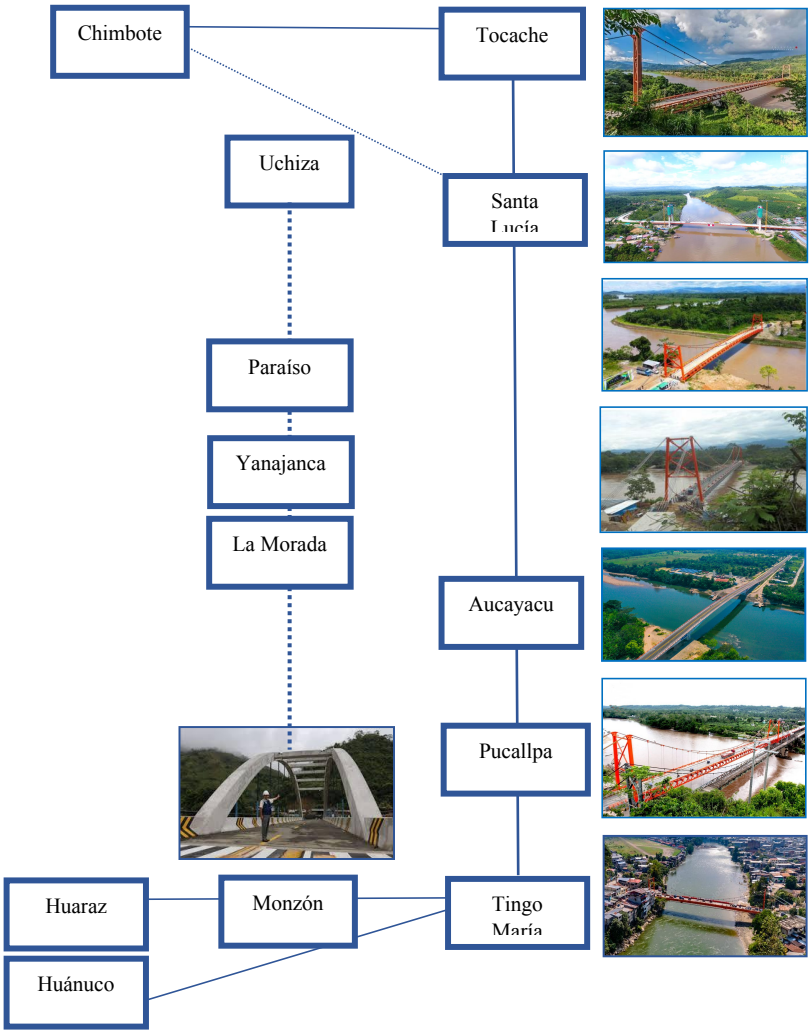


Figura 7.1. Infraestructura vial del Alto Huallaga: carreteras principales pavimentadas y seis puentes —cuatro recientes— que optimizan la integración regional

Respecto a la red vial nacional en el VRAEM, actualmente existen tres vías nacionales que la atraviesan; de estas, dos cuentan con superficie afirmada, una

está en proceso de conclusión y solo hay un puente que facilita la comunicación vial en la región, los cuales se ubican en la Figura 7.2.

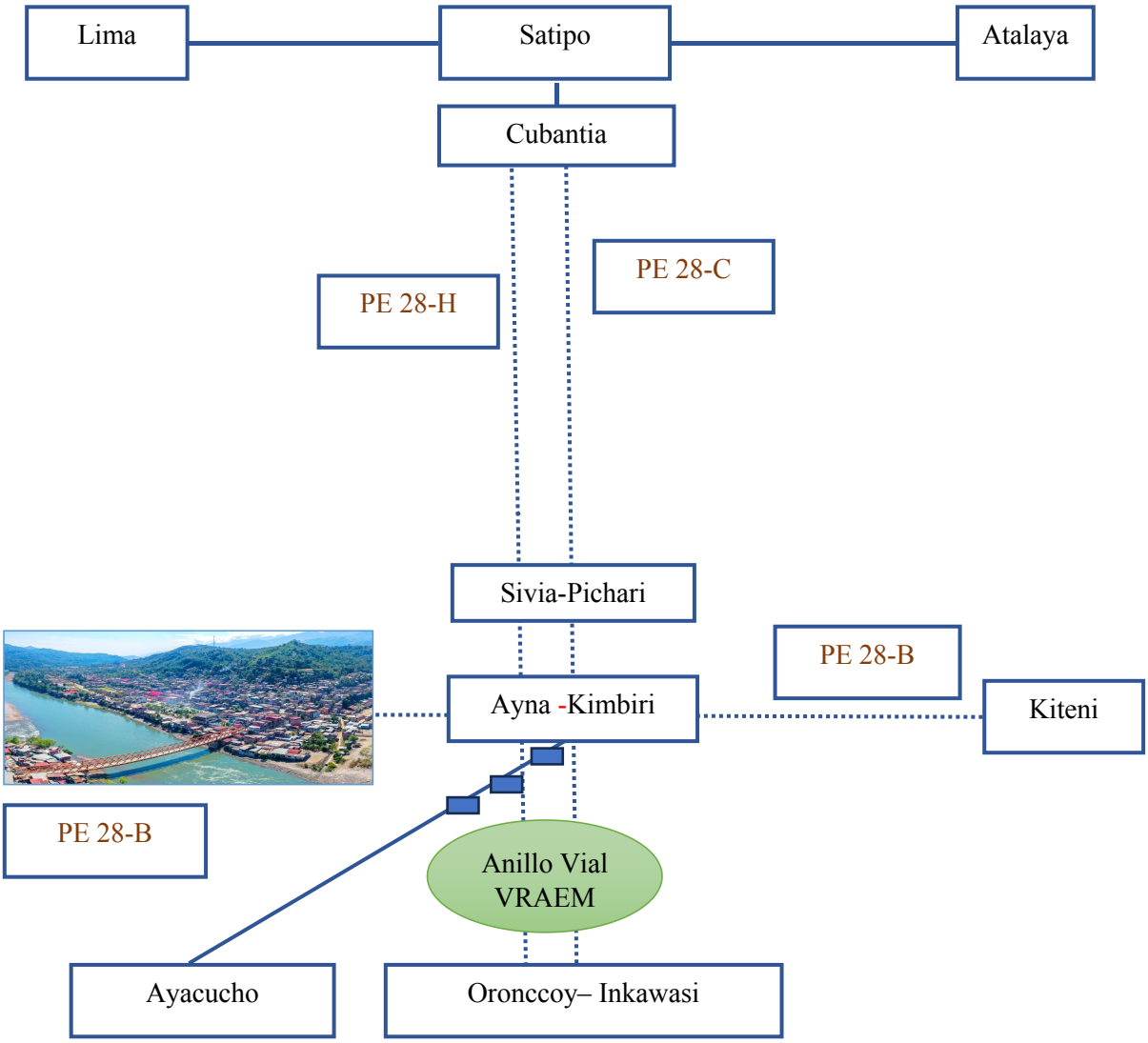


Figura 7.2. Situación de la red vial nacional en el VRAEM: vías afirmadas y una en construcción, con un solo puente

La Tabla 7.1 presenta el estado actual de los principales proyectos a cargo del MTC, la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) y el Programa Nacional de Telecomunicaciones (PRONATEL), en la región del VRAEM. Incluye el porcentaje de avance acumulado, la descripción detallada de cada intervención y la ubicación específica de los proyectos, facilitando así el seguimiento y control de cada iniciativa.

Tabla 7.1. Avance integrado de proyectos de infraestructura vial, aeroportuaria y de telecomunicaciones en el VRAEM

Entidad	Intervención	% Avance acumulado
MTC	Rehabilitación y mejoramiento de la carretera Quinua–San Francisco Tramo 1: Km 26+530 a Km 78+540, 50,90 km, Chalhuamayo Tramo 2: Km 78+540 a Km 173+270, 94,59 km, San Francisco	98,2 %
MTC	Mejoramiento de la carretera EMP. PE-28C (División Pichari) - Abra Cielo Punco - Boca Santa Ana - Kepashiato - Kumpirushiato - Kiteni - Palma Real, en los distritos de Echarate y Kimbiri, provincia de La Convención, departamento de Cusco	2,2 %
MTC	Mejoramiento de la carretera Cubantía - Anapati - Yoyato - Valle Esmeralda - Pichari – EMP. PE-28B (Kimbiri), provincias de La Convención, departamento de Cusco y provincia de Satipo, departamento de Junín Tramo 1: Kimbiri – Yoyato – Puente Nación Asháninka, 112 km (contrato en proceso) Tramo 2: Puente Nación Asháninka – Anapati – Cubantía (sin contrato para expediente técnico)	0,1 %
MTC	Reemplazo del puente San Francisco en la Red Vial Nacional Ruta PE-28B, La Quinua–Tambo–San Francisco	0,6 %
MTC	Construcción del Puente Nación Asháninca y Accesos, ubicado sobre el río Ene en la Red Vial Nacional Ruta PE-28C, provincia de Satipo, región Junín	2,2 %
DGAC	Creación del servicio aeroportuario de pasajeros y carga en el aeródromo del VRAEM, distrito de Unión Asháninka, provincia de La Convención, departamento de Cusco, con código de IDEA 263770.	0 %
DGAC	Mejoramiento del servicio aeroportuario en la provincia de Satipo, departamento de Junín	0 %

Entidad	Intervención	% Avance acumulado
PRONATEL	Mejoramiento de la velocidad de internet en el VRAEM y de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones	98 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MTC.

La Tabla 7.2 proporciona información sobre las principales obras y contratos relacionados con la conservación y gestión vial en la región del VRAEM para el año 2025, incluyendo montos asignados y observaciones relevantes para su seguimiento administrativo.

Tabla 7.2. Intervenciones y presupuesto para vías nacionales en el VRAEM, 2025

Nombre de la intervención	PIM 2025	Información complementaria
Rehabilitación y mejoramiento de la carretera Quinua–San Francisco Tramo 1: km 26+530 – km 78+540 (50,90 km, Chalhuamayo) Tramo 2: km 78+540 – km 173+270 (94,59 km, San Francisco) Total: 170 km	S/ 186 000 000,00 por cinco años al Consorcio Ejecutor San Francisco	El 27 de enero de 2025, el MTC, a través de Provías Nacional, suscribió el Contrato N° 011-2025-MTC/20. El contratista no presentó carta fianza; conforme a ley, solicitó la constitución de un fideicomiso
Mejoramiento de la carretera EMP.PE-28C (División Pichari) – Abra Cielo Punco – Boca Santa Ana – Kepashiato – Kumpirushiato – Kiteni – Palma Real, en los distritos de Echarate y Kimbiri, provincia de La Convención, departamento de Cusco	–	Sin contrato vigente hasta la fecha

Nombre de la intervención	PIM 2025	Información complementaria
Mejoramiento de la carretera Cubantía – Anapati – Yoyato – Valle Esmeralda – Pichari – empalme PE-28B (Kimbiri), provincia de La Convención, departamento de Cusco y provincia de Satipo, departamento de Junín Tramo 1: Kimbiri – Yoyato – Puente Nación Ashaninka, 125,23 km. Tramo 2: Puente Nación Ashaninka – Anapati – Cubantía (sin contrato de mantenimiento ni conservación)	S/ 128 113 717,07 por 5 años al Consorcio SERVIAS, conformado por las empresas contratistas Corporación Mayo SAC y Levante SAC	El 20 de marzo de 2025, MTC-PVN suscribió el contrato N° 023-2025-MTC/20.2 para el Tramo 1. El contratista no presentó carta fianza; conforme a ley, solicitó la constitución de un fideicomiso. El Tramo II estará a cargo de Provías Nacional de Junín (ejecución prevista para agosto), sin contrato.
Mejoramiento de la vía nacional 28-H: Cubantía – Alto Anapati – Selva de Oro	–	El mantenimiento está a cargo de Provías Nacional de Ayacucho (previsto para agosto), sin contrato vigente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MTC.

La Tabla 7.3 ofrece un panorama sobre la ejecución y progreso de las obras de construcción y reemplazo de puentes en el ámbito del VRAEM, administradas por el MTC, incluyendo aspectos técnicos y administrativos relevantes.

Tabla 7.3. Estado y avance de los proyectos de puentes y carreteras regionales en el VRAEM a cargo de los gobiernos regionales de Junín, Cusco y Ayacucho

Nombre de la intervención	Gobierno regional	% de progreso	Información complementaria

Nombre de la intervención	Gobierno regional	% de progreso	Información complementaria
AY-101: Ayna–Santa Rosa–Palmapampa–Samugari–Chiquintirca AY-102: Tambo–Ninabamba–Chiquintirca–Chungui	Ayacucho	0	Estas dos vías regionales forman parte del Anillo Vial del VRAEM y están sin proyectos de intervención regional.
HV-103: Salcahuasi–Lambras–Huachocolpa HV-123: Salcahuasi–Surcubamba–Cochabamba–Tintay Punco–Roble	Huancavelica	0	Ambas vías carecen de proyectos de intervención regional. Los distritos ubicados en la margen derecha del río Mantaro cuentan con salida hacia Huancayo a través de la carretera HV-109.
JU-108: Empalme JU-109-Pariahuanca-Santo Domingo de Acobamba-Andamarca JU-109: El Tambo–Acopalca–Cruce HV-109	Junín	—	No se registran proyectos de vías regionales vigentes en el VRAEM.
—	Cusco	—	No se registran proyectos de vías regionales vigentes en el VRAEM.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MTC.

7.1.1. Superficie y Distribución de Cultivos de Hoja de Coca según DEVIDA

En 2018, el VRAEM contaba con 24 111 ha de hoja de coca; en 2022, esta cifra aumentó a 35 709 ha en 26 distritos.[63] La Tabla 7.4 muestra la distribución y evolución anual de la superficie cultivada de hoja de coca en el VRAEM, clasificada por regiones, provincias y distritos, según datos oficiales de DEVIDA para 2022, 2023 y 2024.

[63] Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), *Monitoreo de cultivos de coca 2022* (Lima: DEVIDA, 2022), 113.

Tabla 7.4. El VRAEM como cuenca cocalera

VRAEM NORTE SUPERFICIE CULTIVADA EN HAS DE HOJA DE COCA					
Región	Provincia	Distritos (8)	2022	2023	2024
Junín	Satipo	Satipo	0	5	7
		Corivalli	2	5	5
		Río Negro	0	5	4
		Llayla	20	15	14
		Mazamari	32	10	4
		Pangoa	658	695	683
		Río Tambo	3.143	3.222	3.067
		Vizcatán del Ene	4.208	4.959	5.099
Total VRAEM Norte en has hectáreas sembradas (5,486 has en territorio Asháninca)			8.063	8.916	8.883
VRAEM CENTRO SUPERFICIE CULTIVADA EN HAS DE HOJA DE COCA					
Región	Provincia	Distritos (12)	2022	2023	2024
Ayacucho	La Mar	Ayna	772	848	837
		Samugari	2.236	2.237	2003
		Río Magdalena	619	318	299
		Santa Rosa	3.043	3083	2946
		Sivia	3.141	3.715	3507
	Huanta	Canayre	1.758	2.028	1912
		Llochegua	4.716	5.172	4507
Cusco	La Convención	Kimbiri	1.891	2.038	1966
		Cielo Punku	805	758	716
		Manitea	1.231	1.172	1026
		Pichari	1.724	1.726	1754
		Unión Asháninka	2.424	2.387	2409
Total VRAEM Centro en has sembradas			21.320	25.482	23.882
VRAEM SUR SUPERFICIE CULTIVADA EN HAS DE HOJA DE COCA					
Región	Provincia	Distritos (8)	2022	2023	2024
Ayacucho	La Mar	Anchihuay	402	484	673
		Anco	1.190	1.487	1.432
		Unión Progreso	417	482	458
		Chungui	175	198	176
Cusco	La Convención	Villa Kintarina	772	819	655
		Villa Virgen	259	305	142
		Vilcabamba	26	36	31
		Incahuasi	26	39	14
Total VRAEM SUR en has sembradas			3.267	3.850	3.581
Total VRAEM en has sembradas			32.650	38.248	36.346
TOTAL NACIONAL EN HAS SEMBRADAS			95.008	92.784	89.755
Porcentaje de área sembrada en el VRAEM			34,37%	41,22%	40,49%

VRAEM NORTE SUPERFICIE CULTIVADA EN HAS DE HOJA DE COCA					
			2022	2023	2025
Superficie de hoja de coca en zona de amortiguamiento			1592	1568	1528
Superficie de hoja de coca en comunidad nativa Asháninka					5229

Fuente: Elaboración propia.

La Figura 7.3 muestra el mapa de densidad de superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción en el VRAEM correspondiente al año 2024. Este gráfico permite identificar las zonas con mayor concentración de cultivos dentro del valle, facilitando el análisis comparativo entre distritos y regiones, y proporcionando una visión actualizada del patrón espacial de los cultivos de hoja de coca en la zona.

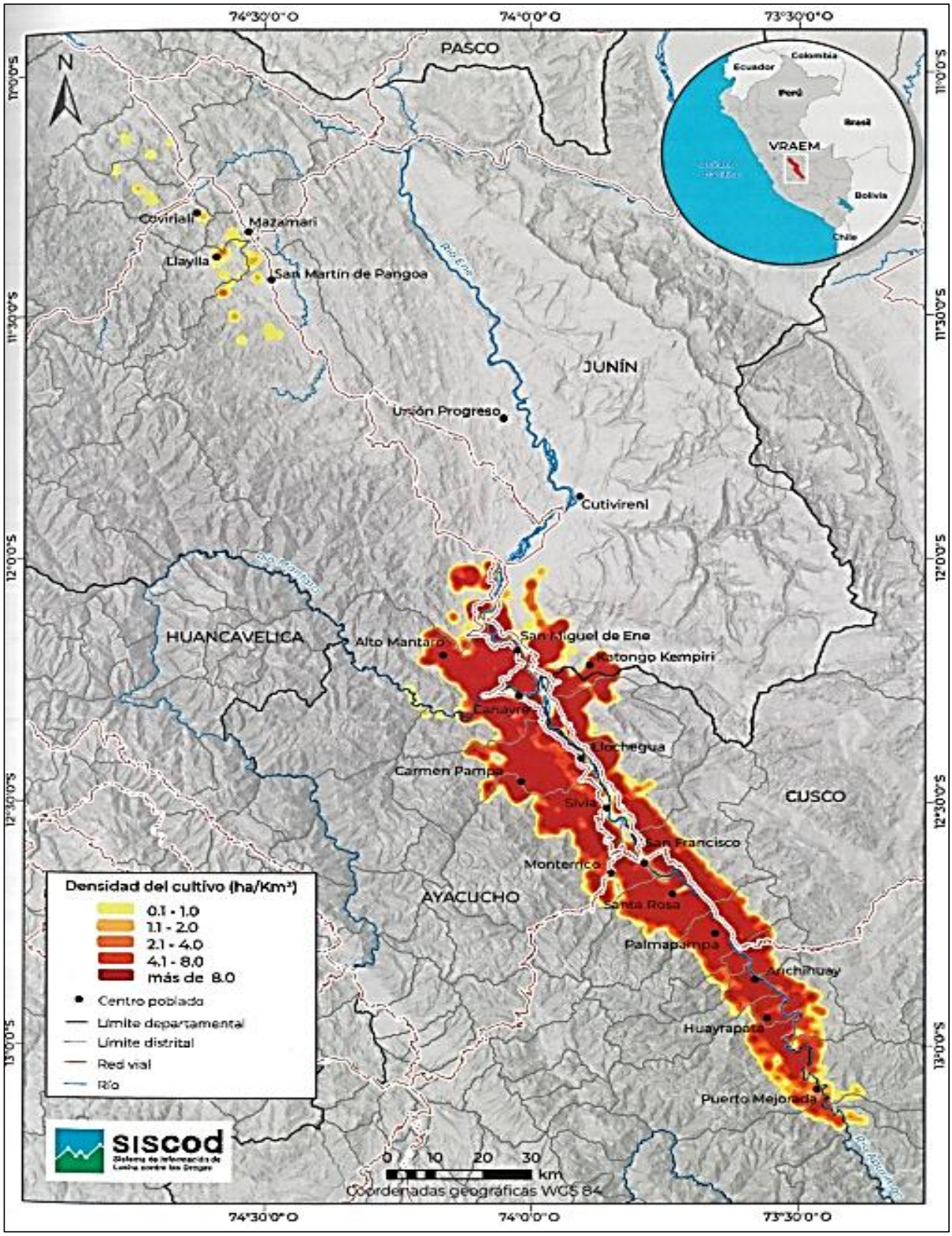


Figura 7.3. Mapa de densidad de superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción en VRAEM, 2024

Fuente: Observatorio Peruano de Drogas de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (OPD-DEVIDA).

7.1.2. Distritos Declarados en Emergencia en el VRAEM según MINDEF, MININTER y MINJUS

El Estado declaró el VRAEM "Zona de Emergencia" en 2001, inicialmente para catorce distritos. Con el tiempo, esta medida se amplió y actualizó para abarcar nuevas jurisdicciones.[64] La Tabla 7.5 detalla los distritos que actualmente se encuentran bajo esta condición, junto con sus respectivas provincias y departamentos.

Tabla 7.5. Distritos del VRAEM en Estado de Emergencia

Ítem	Distrito	Provincia	Departamento
1	Ayahuanco	Huanta	Ayacucho
2	Santillana	Huanta	Ayacucho
3	Sivia	Huanta	Ayacucho
4	Llochegua	Huanta	Ayacucho
5	Canayre	Huanta	Ayacucho
6	Uchuraccay	Huanta	Ayacucho
7	Pucacolpa	Huanta	Ayacucho
8	Putis	Huanta	Ayacucho
9	Anco	La Mar	Ayacucho
10	Ayna	La Mar	Ayacucho
11	Santa Rosa	La Mar	Ayacucho
12	Samugari	La Mar	Ayacucho
13	Anchihuay	La Mar	Ayacucho
14	Río Magdalena	La Mar	Ayacucho
15	Unión Progreso	La Mar	Ayacucho
16	Huachocolpa	Tayacaja	Huancavelica
17	Tintaypuncu	Tayacaja	Huancavelica
18	Roble	Tayacaja	Huancavelica
19	Andaymarca	Tayacaja	Huancavelica
20	Colcabamba	Tayacaja	Huancavelica
21	Cochabamba	Tayacaja	Huancavelica

[64] Perú, Decreto Supremo N° 133-2025-PCM, 22 de noviembre de 2025.

Ítem	Distrito	Provincia	Departamento
22	Kimbiri	La Convención	Cusco
23	Pichari	La Convención	Cusco
24	Villa Kintiarina	La Convención	Cusco
25	Villa Virgen	La Convención	Cusco
26	Echarate	La Convención	Cusco
27	Megantoni	La Convención	Cusco
28	Kumpirushiato	La Convención	Cusco
29	Cielo Punco	La Convención	Cusco
30	Unión Asháninka	La Convención	Cusco
31	Manitea	La Convención	Cusco
32	Mazamari	Satipo	Junín
33	Pangoa	Satipo	Junín
34	Vizcatán del Ene	Satipo	Junín
35	Río Tambo	Satipo	Junín
36	Andamarca	Concepción	Junín
37	Santo Domingo de Acobamba	Huancayo	Junín
Total	37	7	4

Fuente: Elaboración propia.

7.1.3. El VRAEM por Ámbito de Intervención

El Decreto Supremo N° 133-2022-PCM, publicado el 3 de noviembre de 2022, reordena los ámbitos de intervención directa e influencia en el VRAEM. Esta norma amplía la cobertura territorial y especifica los distritos incluidos en cada categoría, lo

que permite a las instituciones estatales focalizar mejor sus acciones y recursos.[65] La Tabla 7.6 presenta la clasificación de los distritos según su nivel de intervención, agrupados por departamento y provincia.

Tabla 7.6. Distritos del VRAEM por ámbito de intervención, departamento y provincia (2022)

Ámbito	Región	Provincia	Distritos
Intervención directa (39)	Junín	Satipo	Mazamari, Pangoa, Río Tambo, Vizcatán del Ene
	Huancayo		Pariahuanca, Santo Domingo de Acobamba
	Ayacucho	Huanta	Chaca, Ayahuanco, Pucacolpa, Santillana, Uchuraccay, Llochegua, Sivia, Canayre, Putis
		La Mar	Oronccoy, Ayna, Samugari, Santa Rosa, Anchihuay, Anco, Chungui, Río Magdalena, Unión Progreso
	Huancavelica	Tayacaja	Andaymarca, Huachocolpa, Surcubamba, Tintay Puncu, Roble, Cochabamba, Lambras
	Cusco	La Convención	Kimbiri, Pichari, Cielo Punco, Inkawasi, Manitea, Villa Virgen, Villa Kintiarina, Unión Asháninka
Ámbito de influencia (43)	Ayacucho	Huanta	Huamanguilla, Huanta, Iguaín, Luricocha
		La Mar	Chilcas, Luis Carranza, San Miguel, Tambo, Ninabamba, Patibamba
	Huancavelica	Tayacaja	Acostambo, Acraquia, Ahuaycha, Colcabamba, Daniel Hernández, Huaribamba, Ñahuimpuquio, Quichuas, Quishuar, Pampas, Pazos, Pichos, Salcabamba, Salcahuasi, Santiago de Tucuma, San Marcos de Rocchac
		Churcampa	Chinchihuasi, Pachamarca, Paucarbamba, San Pedro de Coris

[65] Perú, Decreto Supremo N° 133-2022-PCM, que modifica el artículo 1 del Decreto Supremo N° 040-2016-PCM, que reordena los ámbitos de intervención directa y de influencia del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), 3 de noviembre de 2022.

Ámbito	Región	Provincia	Distritos
	Junín	Concepción	Andamarca
	Apurímac	Andahuaylas	Andarapa, Kaquiabamba, Pacobamba
	Chincheros		El Porvenir, Huaccana, Los Chankas, Ocobamba, Ongoy, Rochac, Ahuayro

Fuente: Elaboración propia.

7.1.4. El VRAEM según el INEI

El INEI elabora perfiles sociodemográficos que permiten analizar la evolución de la población en el VRAEM. Estos documentos se sustentan en los resultados de los Censos Nacionales XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas,[66] realizados en 2017 y publicados en 2019, en contraste con los datos recopilados en el censo de 2007.

La comparación entre ambos periodos evidencia cambios significativos en la composición urbana y rural, los niveles educativos y la distribución etaria. La Tabla 7.7 expone los principales indicadores sociodemográficos del VRAEM, elaborados por el INEI a partir de la información censal referida.

Tabla 7.7. Perfil sociodemográfico del VRAEM según el INEI

Característica	Zona de intervención directa	Zona de influencia	Total 2017
Censo 2007	239 626	243 238	482 864
Urbana	70 731	82 817	
Rural	168 895	160 421	
Censo 2017	277 856	189 154	467 010
Urbana	112 016	91 050	
Rural	165 840	98 104	

[66] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perfil sociodemográfico del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)* (Lima: INEI, abril de 2019).

Característica	Zona de intervención directa	Zona de influencia	Total 2017
Distritos más poblados	Pangoa 54 240; Mazamari 35 219; Río Tambo 26 036; Pichari 22 691; Kimbiri 15 962; Santa Rosa 11 279; Sivia 10 797; Llochegua 10 058		
Educación +15 años	180 745	132 382	313 127
Sin nivel	22 217	22 800	
Inicial	460	336	
Primaria	55 822	38 365	
Básica especial	145	173	
Secundaria	80 744	50 869	
Superior	21 357	19 839	
No universitaria	11 489	10 086	
Universitaria	9 868	9 753	
Menores de 15 años	97 111	56 772	

Fuente: Elaboración propia a partir de INEI, Censos Nacionales de Población y Vivienda 2007 y 2017.

El VRAEM incrementó su población en 38 230 habitantes respecto de 2007, concentrándose en su mayoría en las zonas urbanas. Más de la mitad del total se encuentra en cinco distritos, los cuales concentran el 55 % de la población, con Satipo representando el 41.8 % y Pichari y Kimbiri el 13.9 % conjunto.

Destaca, además, la presencia de profesionales en la zona, entre los cuales resalta un número significativo de personas con estudios de maestría y/o doctorado.

7.1.5. El VRAEM según el MINCUL

El MINCUL, a través de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI),[67] proporciona información oficial sobre los pueblos indígenas u originarios del Perú. La BDPI elabora fichas detalladas sobre los Asháninca y Nomatsigengas, basadas en

[67] Ministerio de Cultura, "Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI)", consultado el 7 de febrero de 2024, https://bdpi.cultura.gob.pe/.

la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) de 2017. A continuación, la Tabla 7.8 presenta los principales indicadores de los grupos originarios más representativos de esta región.

Tabla 7.8. Indicadores demográficos y lingüísticos de los principales pueblos originarios del VRAEM según la BDPI-MINCUL

Pueblo originario	Asháninca s	Nomatsigengas	Matsigenka	Población total
Población aproximada	118 277	11 246	18 913	239 626
%	49,36 %	4,69 %	7,89 %	61,94 %
Junín	28 610	5 068		33 678
%	24,19 %	45,06 %		69,25 %
Ayacucho	143			143
%	0,12 %			0,06 %
Cusco	1 219		4 458	5 677
%	1,03 %		23,57 %	2,37 %
Localidades	675	36	111	822
Lengua materna	73 567	3 895	6 629	84 071
Traductores	30	6	20	56
Identificados como originarios	5 493	5 271	5 982	16 746

Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Cultura (MINCUL).

El monitoreo nacional realizado por la DEVIDA durante 2022 confirma una intensificación en la expansión de los cultivos de hoja de coca en el Perú. El VRAEM se consolida como la zona con mayor concentración de estos cultivos, lo que representa un desafío significativo para la intervención estatal y la formulación de políticas de desarrollo alternativo. Este fenómeno exige respuestas integrales y coordinadas, orientadas tanto al control y reducción de cultivos ilegales como al fortalecimiento del desarrollo económico local. A continuación, se presentan dos figuras que ilustran la magnitud y distribución territorial del problema.

La Figura 7.4 muestra la distribución de los cultivos de hoja de coca en el territorio nacional durante 2022, diferenciando las zonas de intervención estatal prioritaria. El mapa evidencia que el VRAEM lidera en densidad y extensión de cultivos, seguido por otras regiones como el Alto Huallaga y La Convención-Lares. Las áreas

resaltadas corresponden a los principales focos de producción, donde la presencia estatal es fundamental para la implementación de estrategias de control y desarrollo alternativo.

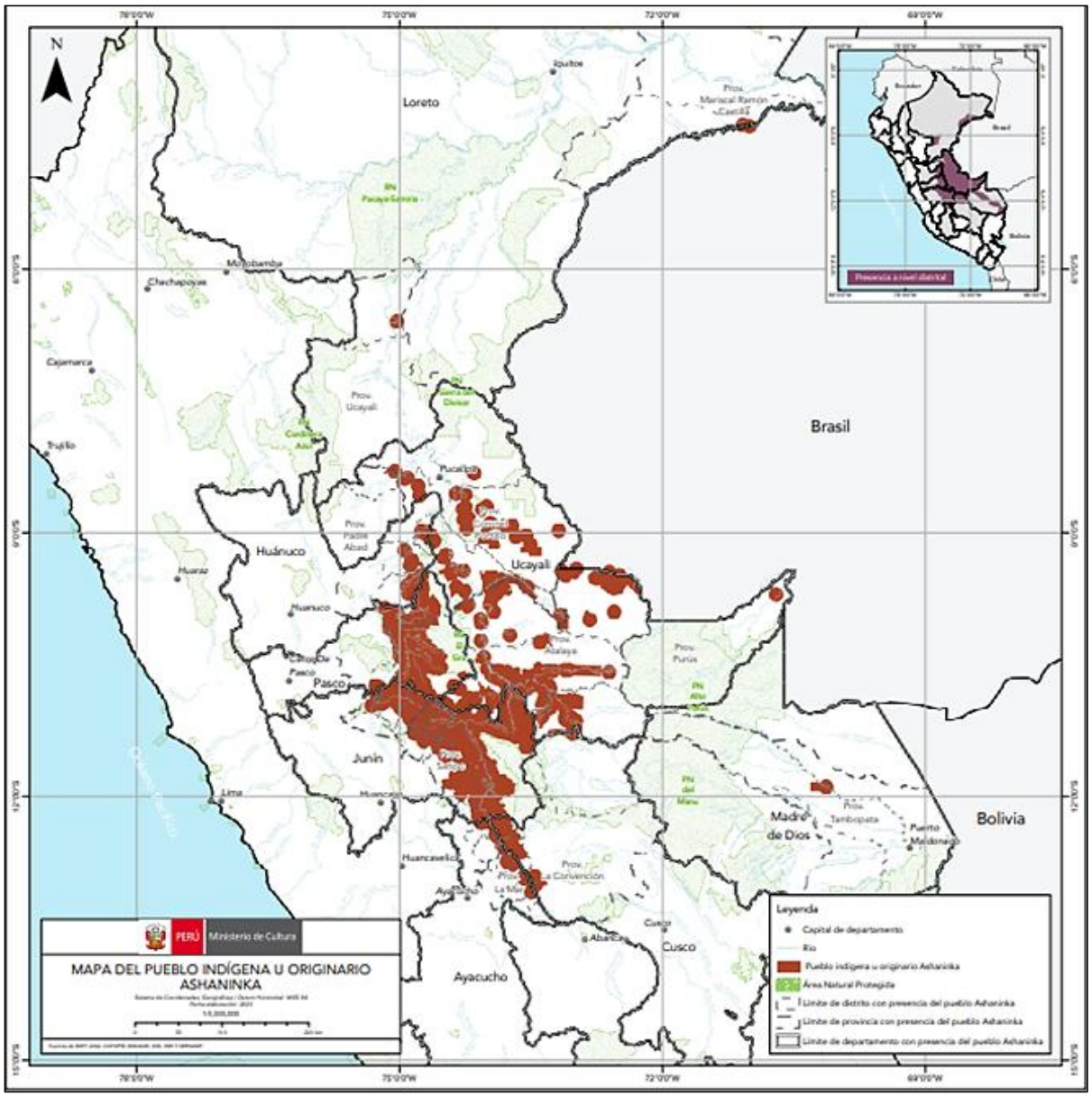


Figura 7.4. Distribución nacional de cultivos de hoja de coca, según ámbito de intervención estatal (2022)
Fuente: Elaboración propia.

La Figura 7.5 se enfoca en el área geográfica del VRAEM, destacando su papel como principal zona productora de hoja de coca en el país. La alta concentración territorial de cultivos en esta región subraya la urgencia de reforzar estrategias multisectoriales, que incluyan el control, la reducción y la sustitución de cultivos

ilegales, así como el impulso de alternativas económicas sostenibles para las comunidades locales.

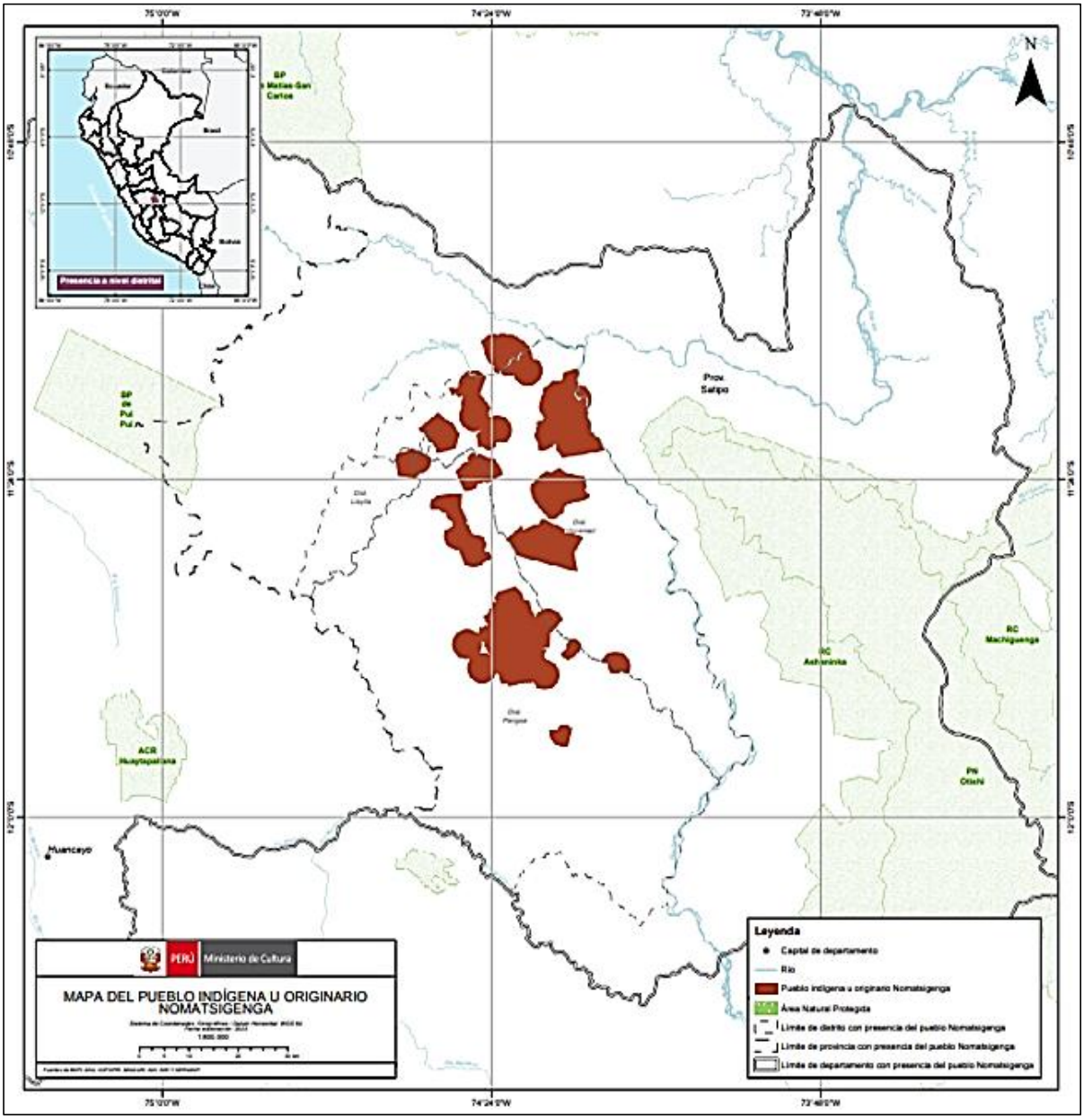


Figura 7.5. Concentración de cultivos de hoja de coca en el VRAEM, según monitoreo nacional de DEVIDA (2022)
Fuente: Elaboración propia.

La Figura 7.6 ilustra la relación espacial entre los cultivos de hoja de coca y las áreas naturales protegidas en el VRAEM. El mapa, elaborado por el Observatorio Peruano de Drogas (OPD) de DEVIDA, muestra cómo los cultivos de coca (en rojo) se concentran principalmente en la zona sur del VRAEM, en el departamento de Ayacucho, mientras que las áreas naturales protegidas (en verde) como el Parque Nacional Otishi y las Reservas Comunales Asháninka y Machiguenga permanecen

relativamente preservadas. Las zonas de amortiguamiento (en amarillo) rodean estas áreas protegidas, creando espacios de transición donde se evidencian presiones sobre los ecosistemas naturales.

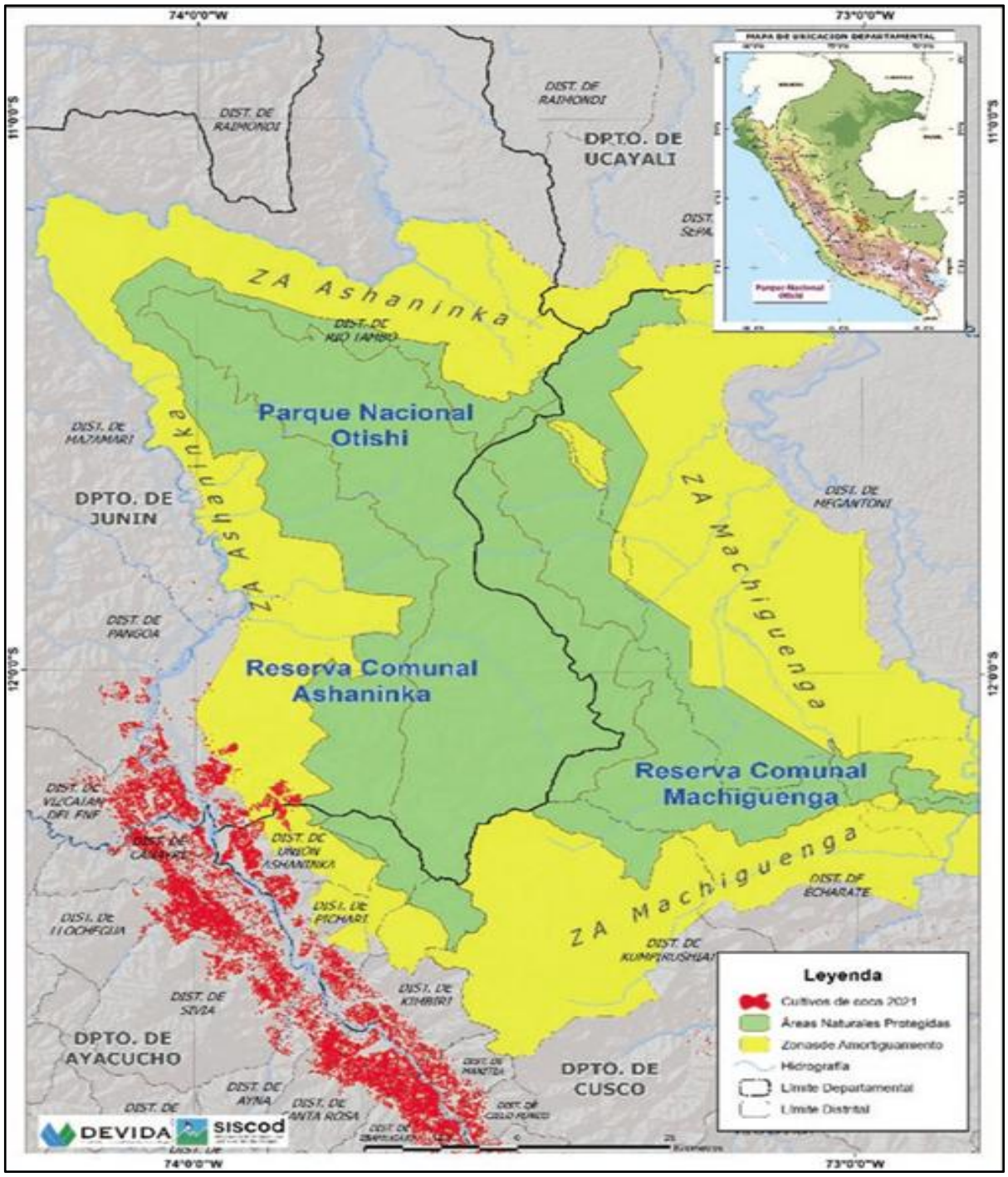


Figura 7.6. Distribución de cultivos de coca en relación con áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento en el VRAEM (2022)[68]

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), "Reporte superficie de coca 2021", Observatorio Peruano de Drogas, 2022.

[68] Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), *Monitoreo de cultivos de coca 2022* (Lima: DEVIDA, 2023).

CAPÍTULO VIII

Políticas del Gobierno Central en el VRAEM

8.1. Antecedentes

En 1983, durante el segundo gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry, el Estado peruano reconoció formalmente que las acciones de SL constituían actos de terrorismo y ordenó su enfrentamiento mediante las FFF. AA. en Ayacucho. Posteriormente, en la administración de Alan García Pérez, se creó el Grupo Especial de Inteligencia (GEIN), el cual jugó un rol clave en la lucha contra la subversión. Durante el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori, se priorizaron las operaciones de inteligencia en las zonas con mayor actividad terrorista. Hasta el año 2000, el VRAEM no recibió un tratamiento diferenciado ni sostenido por parte del Estado en términos de intervención multisectorial coordinada.[69]

A fin de evaluar el nivel de implementación de la Estrategia, se presentan en la Tabla 8.1 los principales indicadores financieros del Plan VRAEM Productivo correspondientes al periodo 2024–2030. Esta información permite apreciar la magnitud de los recursos asignados, el nivel de ejecución presupuestal y el porcentaje de avance alcanzado en cada año de referencia.

Tabla 8.1. Avances financieros del Plan VRAEM Productivo

Monto total	Devengado	Inversión anual	Avance
PLAN VRAEM 2024	S/ 7 272 944 477,24	S/ 1 741 576 615,00	PIM S/ 164 983 920,31
PLAN VRAEM 2025	S/ 8 286 073 302,23	S/ 2 670 496 457,07	PIM S/ 276 551 260,00
PLAN VRAEM 2026	S/ 8 009 522 042,23	S/ 2 947 047 717,07	PIA S/ 860 389 675,00
PLAN VRAEM 2027	S/ 7 149 132 367,23	S/ 3 807 437 392,07	PIA S/ 925 076 410,00
PLAN VRAEM 2028	S/ 6 224 055 957,23	S/ 4 732 513 802,07	PIA S/ 1 088 982 880,00

[69] Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), *Informe final* (Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 2003), 45-47, https://www.cverdad.org.pe/ifinal/.

Monto total	Devengado	Inversión anual	Avance
PLAN VRAEM 2029	S/ 5 135 073 077,23	S/ 5 821 496 682,07	PIA S/ 2 464 576 620,16
PLAN VRAEM 2030	S/ 2 670 496 457,07	S/ 8 286 073 302,23	100 %

Fuente: Elaboración propia.

La Comisión Multisectorial de carácter permanente VRAEM Productivo tiene la responsabilidad de realizar el seguimiento y control de los avances del Plan. Asimismo, en concordancia con las normas de planeamiento del Estado, elaboró el Plan VRAEM Productivo 2026-2027-2028, presentado en junio de 2025 y remitido a los sectores del gobierno central, a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales. De mantenerse la programación definida por el Ejecutivo, al 2028 el VRAEM habrá alcanzado un avance del 72 % en el cierre de brechas identificadas en 2024, cuando se formuló el Plan. Además, resulta indispensable que los sectores programen en el PIA de 2029 la suma de S/ 2 464 576 620 con el propósito de culminar la ejecución del Plan actualizado en 2025, evitando incorporar nuevas obras distintas de las previamente determinadas.

8.2. Gobierno de Alejandro Toledo Manrique (2001–2006)

Durante el mandato del presidente Alejandro Toledo Manrique, el gobierno aprobó el Plan de Paz y Desarrollo 2003–2006 y creó el cargo de comisionado para la paz y el desarrollo, responsable de diseñar, coordinar y dirigir una estrategia integral de pacificación y desarrollo en zonas afectadas por la persistencia del terrorismo. Esta figura contó con dos adjuntos: uno encargado del componente de seguridad y otro del componente de desarrollo. El Consejo Nacional de Descentralización (CND) fue responsable de la elaboración del plan.[70]

El ámbito de intervención se concentró en tres departamentos: Apurímac, Ayacucho y Huancavelica. Asimismo, se definieron como zonas de atención

[70] Consejo Nacional de Descentralización (CND), *Plan de Paz y Desarrollo 2003-2006: departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica y las provincias de La Convención y Satipo* (Lima: CND, noviembre de 2003), consultado el 6 de febrero de 2023, https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CC435DEB5B8D380005257E44004F8785/$FILE/Plan_Paz_y_Desarrollo_21.11.03_.pdf.

preferente siete provincias: Andahuaylas y Chincheros, en Apurímac; Huanta y La Mar, en Ayacucho; Tayacaja, en Huancavelica; La Convención, en Cusco; y Satipo, en Junín. Catorce distritos del VRAEM fueron seleccionados como núcleo inicial de intervención, entre ellos Ayahuanco, Llochegua, Sivia, Anco, Ayna, Chungui, San Miguel, Santa Rosa, Pichari, Kimbiri, Mazamari, Pangoa, Río Tambo y Pacobamba. Como parte del esfuerzo estatal desplegado en la zona durante este periodo, el CND articuló medidas orientadas a la pacificación y al desarrollo sostenible. La Tabla 8.2 resume los componentes estratégicos y las líneas de acción priorizadas para el territorio.[71]

Tabla 8.2. Objetivos, programas y estrategias del Plan de Paz y Desarrollo 2003–2006

Objetivo general	Objetivos específicos	Programas	Estrategias
Promover el desarrollo económico regional y mejorar las condiciones de vida de la población, asegurar la paz social y la seguridad ciudadana, así como fomentar la participación de la sociedad organizada	Mejorar la alimentación, el saneamiento, la salud, la educación y la seguridad ciudadana	Programas de desarrollo humano (asistencia social y seguridad alimentaria, educación, salud, comunidades nativas)	Optimizar el gasto público
	Rehabilitar y ampliar la infraestructura vial, de telecomunicaciones y de electricidad en los departamentos priorizados y en las provincias de La Convención y Satipo	Programas de infraestructura básica (transportes, telecomunicaciones, electrificación, agua potable y alcantarillado, desarrollo urbano)	Priorizar geográficamente y mejorar la dotación de servicios básicos

[71] Consejo Nacional de Descentralización, *Plan de Paz y Desarrollo 2003-2006*.

Objetivo general	Objetivos específicos	Programas	Estrategias
	Elevar la producción y productividad, especialmente en los sectores agropecuario y agroindustrial	Programas de apoyo al desarrollo productivo (titulación de tierras, desarrollo agropecuario, piscicultura, minería, artesanía e industrias, turismo); programas de promoción de la inversión privada (vivienda, agroindustria, desarrollo financiero)	Promover la inversión privada y comprometer la cooperación internacional (USAID y GIZ[72])
	Fortalecer las instituciones de la sociedad civil que contribuyan al desarrollo	Fortalecimiento institucional (gobiernos regionales y municipales, rondas campesinas y comités de autodefensa)	Fortalecer las instituciones públicas y privadas

Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo Nacional de Descentralización (CND), Plan de Paz y Desarrollo 2003-2006.

8.3. Gobierno de Alan García Pérez (2006–2011)

Durante el segundo gobierno del presidente Alan García Pérez, se aprobó en febrero de 2007 la ENLCD 2007–2011, propuesta por DEVIDA, bajo la presidencia ejecutiva de Rómulo Pizarro. El documento partía del reconocimiento de que el Perú no solo se había consolidado como el principal productor de hoja de coca en la región; también se había convertido en un actor relevante en la fabricación de clorhidrato de cocaína.

En ese mismo contexto, el MINDEF propuso el plan titulado Una Opción de Paz y Desarrollo en Seguridad para el Valle de los Ríos Apurímac y Ene (Plan VRAE),[73] concebido como un esquema de intervención estratégica más que como un plan

[72] Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), "Agencia de Cooperación Alemana", consultado el 4 de julio de 2025, https://www.osinergmin.gob.pe/internacionales/giz.

[73] Perú, Decreto Supremo N° 003-2007-DE/SG, 12 de febrero de 2007.

operativo convencional. Este enfoque interinstitucional incluyó las siguientes disposiciones clave:

Se conformó un grupo de trabajo multisectorial, presidido por el titular de la PCM y con la vicepresidencia a cargo del MINDEF. Esta instancia incluyó delegados de los siguientes sectores: MEF, MININTER, MINEDU, MINSA, MTC, MIVIVIENDA, MIMP, MIDIS y DEVIDA. Su esquema de funcionamiento preveía reuniones trimestrales, además de sesiones técnicas descentralizadas en el ámbito del VRAEM. Cada ministerio debía nombrar a dos funcionarios para integrar un equipo operativo de corto plazo, encargado de dinamizar las acciones previstas para el año 2007. La secretaría ejecutiva recayó en el MINDEF, con atribuciones para emitir disposiciones complementarias. Asimismo, el jefe del Gabinete Ministerial tenía la facultad de nombrar a un responsable político, encargado de participar en las sesiones ministeriales de dicha instancia.

8.4. Gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011–2016)

Durante la gestión del presidente Ollanta Humala Tasso, se nombró con gran acierto al Crl. Luis Rojas Merino, quien impulsó el desarrollo del VRAEM con dos grandes proyectos: el asfaltado de la carretera Quinua-Ayna y la hidroeléctrica sobre el río Mantaro, así como la creación del PROVRAEM. La Tabla 8.3 presenta una síntesis cronológica de las principales políticas, estrategias y decisiones institucionales adoptadas en ese periodo.

Tabla 8.3. Principales medidas de política estatal implementadas durante el gobierno de Ollanta Humala en relación con el VRAEM (2011–2016)

Fecha	Política, plan o estrategia	Observaciones
Enero de 2012	Nombramiento de la Dra. Carmen Masías Claux como presidenta ejecutiva de DEVIDA	—
Marzo de 2012	Aprobación de la ENLCD 2012–2016	Presentada por DEVIDA. Intervención en el Alto Huallaga. No interviene en el VRAEM.
10 de julio de 2012	Creación de la CODEVRAEM	Presidida por el premier. El secretario técnico es designado por el presidente. Integrada por todos los ministerios.

Fecha	Política, plan o estrategia	Observaciones
13 de julio de 2012	Designación del Crl. Luis Rojas Merino en la CODEVRAEM	—
27 de junio de 2013	Aprobación del Programa de Intervención Multisectorial del Gobierno central en el VRAEM	Los ministerios deben reportar al CODEVRAEM sus intervenciones cada tres meses.
28 de mayo de 2014	Nombramiento de Alberto Otárola como presidente ejecutivo de DEVIDA	—
14 de agosto de 2014	Creación del PROVRAEM por el MINAGRI	Aplica en el ámbito de intervención directa. Excluye al Proyecto Especial Pichis-Palcazú y al Proyecto Especial Sierra Centro Sur.
15 de octubre de 2014	Aprobación del reglamento de la Ley N° 29736 de Reconversión Productiva Agropecuaria	MINAGRI es el ente rector; AGROIDEAS es la Secretaría Técnica y financia los PIP; AGROBANCO actúa como entidad financiera de los proyectos.
2 de abril de 2016	Actualización de la ENLCD 2012–2016	Se oficializa la política de autoerradicación en el VRAEM.
21 de octubre de 2016	Lanzamiento del Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible (PDTS) por el MINAGRI	Aplica en el ámbito de influencia del VRAEM.

Fuente: Elaboración propia a partir de DEVIDA, Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016 (2012) y Memoria anual 2016 (2016).

8.4.1. ENLCD 2012–2016

La ENLCD 2012–2016, elaborada por DEVIDA, logró resultados reconocidos en el Alto Huallaga luego de más de dos años de aplicación. Aunque en 2014 se intentó replicar esta estrategia en el VRAEM, el Ejecutivo modificó el enfoque institucional y transfirió la responsabilidad de intervención al MINAGRI. Esta reorientación incluyó el cambio en la presidencia ejecutiva de DEVIDA: la Dra. Carmen Masías Claux fue reemplazada por el Dr. Alberto Otárola Peñaranda.

8.4.2. Creación y Funciones de la CODEVRAEM[74]

La creación de la CODEVRAEM declaró al VRAEM como zona de intervención prioritaria y de interés nacional, ampliando su cobertura hasta el río Mantaro. Su finalidad es formular, coordinar, articular, ejecutar, supervisar y monitorear políticas, planes y estrategias integrales en el ámbito territorial, con el objetivo de consolidar la paz social y el desarrollo sostenible. Entre sus funciones destacan:

a. Formular y proponer políticas, planes y estrategias de intervención.
b. Plantear mecanismos para la implementación, ejecución y seguimiento de programas sectoriales y multisectoriales.
c. Coordinar con los sectores competentes y los gobiernos regionales y locales la ejecución de proyectos.
d. Fomentar la participación de organizaciones de la sociedad civil.
e. Sugerir acciones complementarias a lo programado por otras entidades públicas.
f. Presentar anualmente un informe al Consejo de Ministros sobre los avances, resultados y proyecciones del proceso de desarrollo y pacificación.
g. Proponer normas a la PCM que faciliten el cumplimiento de los objetivos estratégicos.
h. Elaborar un plan de trabajo integral, basado en los ejes de pobreza, narcotráfico, terrorismo y desigualdad.

Además, la intervención estatal en el VRAEM se estructuró en dos niveles:

- Zona de intervención
- Zona de influencia directa

8.4.3. Intervención Multisectorial del Ejecutivo en el VRAEM (2013–2016)[75]

a) Marco Normativo y Objetivo Estratégico

Mediante el Decreto Supremo N° 074-2012-PCM, el Gobierno declaró como prioridad nacional la pacificación y el desarrollo económico del VRAEM, y dispuso la creación de la CODEVRAEM. A partir de esta disposición, se implementó el

[74] Perú, Decreto Supremo N° 074-2012-PCM, 10 de julio de 2012.

[75] Perú, Decreto Supremo N° 077-2013-PCM, 27 de junio de 2013, consultado el 4 de julio de 2025, https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-programa-de-intervencion-multidecreto-supremo-n-077-2013-pcm-905967-1/.

Intervención Multisectorial del Gobierno central en el VRAEM 2013, con el objetivo de consolidar la presencia del Estado a través de una intervención articulada, progresiva y sostenida.

b) Mecanismos de Implementación Institucional

El programa estableció lineamientos operativos para orientar la acción coordinada de los sectores del Ejecutivo, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Cada ministerio debía ejecutar su presupuesto institucional, priorizando las intervenciones en el ámbito del VRAEM.
- Los sectores nombraban, mediante resolución ministerial, a los responsables encargados de las acciones en la zona.
- Las intervenciones debían figurar en el Plan Operativo Institucional (POI) de cada entidad.
- Se requería la entrega periódica de informes a la Secretaría Técnica, detallando el avance físico y financiero, así como los indicadores y metas alcanzadas.

c) Finalidad del Programa

El programa tuvo como finalidad fortalecer la articulación multisectorial y mejorar la coordinación con los gobiernos regionales, locales y las comunidades del ámbito del VRAEM, en el marco de una estrategia integral orientada al desarrollo sostenible, la seguridad territorial y la inclusión social.

8.4.4. PROVRAEM: Reconversión Productiva Agraria en el VRAEM (2014–2024)[76]

a) Creación y Propósito Institucional

En 2014, el MINAGRI creó el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural en el Ámbito del VRAEM (PROVRAEM) con la finalidad de coordinar la elaboración y ejecución del Plan Especial Territorial en esta zona estratégica, bajo criterios de reconversión productiva, en concordancia con la normativa vigente y en articulación con la institucionalidad establecida por la CODEVRAEM.

[76] Perú, Decreto Supremo N° 011-2014-MINAGRI, 14 de agosto de 2014, consultado el 5 de julio de 2025, https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretossupremos/2014/ds11-2014-minagri.pdf.

b) Reconocimiento como Unidad Ejecutora

Desde 2015, el PROVRAEM fue reconocido como unidad ejecutora, lo que permitió la asignación directa de recursos públicos para su operatividad. Esta entidad fue concebida como el instrumento técnico del Ejecutivo para liderar, desde el propio territorio, las acciones orientadas a la reconversión productiva en el VRAEM.
La Tabla 8.4 detalla la evolución de los fondos asignados al PROVRAEM en su calidad de unidad ejecutora durante el periodo 2015–2024.

Tabla 8.4. Fondos asignados al PROVRAEM como unidad ejecutora (2015–2024)

Unidad ejecutora	PIM 2015	PIM 2016	PIM 2021	PIM 2022	PIM 2023	PIM 2024
PROVRAEM	10 286 366	13 124 587	26 345 971	24 124 397	35 280 669	31 007 442

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), consultados el 7 de febrero de 2024.

8.4.5. Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible (PDTS): Intervención Estatal en el VRAEM (2016–2022)

a) Origen y Ejecución Institucional

En cumplimiento del Convenio de Financiación firmado entre la República del Perú y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible (PDTS) fue ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), a través del AGRO RURAL. Sus intervenciones se desplegaron en zonas de influencia del VRAEM mediante oficinas instaladas en Pampas, Andahuaylas y La Convención. El 13 de diciembre de 2023, el MINAGRI constituyó una comisión encargada de llevar a cabo el proceso de cierre formal del proyecto.

La información relativa a la estructura de financiamiento del PDTS, en dólares estadounidenses y soles, figura en la Tabla 8.5.

Tabla 8.5. Financiamiento e inversión del PDTS

Concepto	Monto (USD)	Monto (Soles)	Detalle del financiamiento
Costo total	74 512 000	230 987 200	
Préstamo FIDA	28 500 000	88 350 000	

Concepto	Monto (USD)	Monto (Soles)	Detalle del financiamiento
Aporte peruano	38 764 000	120 168 400	
Aporte usuarios	7 248 000	22 468 800	
Fecha de entrada en vigor	—	—	21 de octubre de 2016
Fecha de término	—	—	31 de diciembre de 2022

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)-AGRO RURAL, Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible (PDTS) (Lima: MINAGRI, 2024).

b) Resultados Institucionales y Percepción de los Actores

Durante el acto de culminación del proyecto, Juan Diego Ruiz, representante del FIDA en el Perú,[77] afirmó: "El proyecto nos deja una serie de enseñanzas y buenas prácticas sobre cómo llevar a cabo el desarrollo territorial con una amplia base de participación comunitaria" (citado en MINAGRI-AGRORURAL-PDTS 2022). Por su parte, la directora ejecutiva de AGRO RURAL, Carmen Beatriz Ríos Vásquez, destacó que "se han ejecutado 175 planes de desarrollo territorial en comunidades campesinas de la región andina y 29 planes de vida en la región amazónica del Perú. Más de 17 000 mujeres rurales han accedido al sistema financiero" (MINAGRI-AGRORURAL-PDTS 2022).

c) Críticas al Enfoque y Limitaciones de Impacto

Desde una perspectiva crítica, algunos especialistas consideraron que los 230 millones de soles invertidos en el PDTS debieron haberse orientado exclusivamente al ámbito de intervención directa del VRAEM. Astudillo (2015) argumentó que impulsar cultivos legales —como café, cacao, palmito o ajonjolí— sin resolver previamente el problema estructural del cultivo de hoja de coca resultaba ineficaz e insostenible desde el punto de vista económico.[78]

[77] Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), "Miles de familias rurales del VRAEM invirtieron 230 millones de soles junto al FIDA y el Gobierno de Perú para mejorar sus ingresos y fortalecer su capacidad agraria", Lima, 19 de junio de 2023, consultado el 7 de febrero de 2024, https://www.ifad.org/es/web/latest/-/miles-de-familias-rurales-invirtieron-230-millones-de-soles-junto-al-fida-y-el-gobierno-de-peru.

[78] César Astudillo Salcedo, *El VRAEM: verdades que duelen* (Lima, 2015), 132.

Por su parte, García (2016) observó que la mayor parte del presupuesto nacional continuaba destinándose a actividades de interdicción, mientras que el desarrollo alternativo mantenía un rol secundario en la política estatal. Cuestionó, en particular, la limitada asignación de recursos al Programa de Posterradicación con Desarrollo Alternativo, gestionado por DEVIDA, y señaló que el Programa Presupuestal 0072 – PIRDAIS enfrentaba limitaciones operativas a nivel subnacional, lo que dificultaba su ejecución y alcance efectivo del desarrollo sostenible. También subrayó la importancia de contar con cooperación internacional que complemente los fondos públicos.[79]

En esa misma línea, DEVIDA (2017) reconoció que los incentivos y subsidios implementados durante el desarrollo alternativo no alcanzaron el impacto esperado. A su vez, Mendoza y Leyva (2017) describieron el esquema de incentivos dirigido a los agricultores del VRAEM, quienes recibían un bono mensual de S/ 650 por hectárea de hoja de coca entregada, durante tres años, en una cuenta abierta en AGROBANCO. Para calificar, el agricultor debía formar parte de una asociación con al menos seis productores. Adicionalmente, se le otorgaba un financiamiento de S/ 35 000 para cubrir los costos de la reconversión productiva, articulado con el programa AGROIDEAS, el cual financiaba hasta el 70 % del costo total del plan de negocio.[80] Ambos autores lamentaron que esta política se implementara pocos meses antes de concluir el mandato presidencial, lo que limitó su continuidad institucional.

8.4.6. Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016 –2018)

DEVIDA, bajo la dirección de la doctora Carmen Masías Claux, formuló y aprobó la ENLCD 2017-2021,[81] que incorporó una propuesta específica de intervención en el VRAEM. No obstante, esta no llegó a ejecutarse debido a la renuncia del entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK). Durante este periodo, la CODEVRAEM, creada durante el gobierno de Ollanta Humala, fue adscrita a DEVIDA, quitándole el nivel de coordinación que tenía, restándole así el nivel de importancia para el

[79] Jaime A. García Díaz, *Análisis de los aportes del Gobierno peruano a la lucha contra las drogas 2000-2015* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, agosto de 2016).

[80] Waldo Mendoza y Janneth Leyva, *La economía del VRAEM: diagnóstico y opciones de política* (Lima: USAID y Consorcio de Investigación Económica y Social [CIES]-PUCP, marzo de 2017), 51.

[81] Perú, Decreto Supremo N° 061-2017-PCM, 31 de mayo de 2017.

VRAEM. De la misma manera, se trasladó la sede de la Oficina Zonal de Ayacucho al distrito de San Francisco, ubicado en pleno ámbito del VRAEM. La información sobre las funciones asignadas a las principales entidades en la implementación de la ENLCD 2017–2021 puede consultarse en la Tabla 8.6.

Tabla 8.6. Esquema de intervención antidrogas en la ENLCD 2017-2021

Entidad	Funciones principales
MINDEF	Control territorial, desactivación de remanentes, apoyo en seguridad, apoyo en interdicción y desarrollo de infraestructura.
(MININTER)	Erradicación, control de cultivos ilícitos, incautación de drogas, desarticulación de organizaciones criminales y judicialización.
MINAGRI	Apoyo en zonas de coca, desarrollo de servicios agrarios, asociatividad, AGROIDEAS, Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (SENASA), AGRO RURAL y AGROBANCO.
DEVIDA	Acciones de posterradicación, desarrollo organizacional, producción sostenible y promoción de productos alternativos.

Fuente: Elaboración propia a partir de DEVIDA (2017).

Entre 2010 y 2016, el Alto Huallaga —con énfasis en el valle del Monzón— registró avances significativos en la reducción de cultivos ilegales. En 2012, el Monzón constituía la zona más extensa del Alto Huallaga dedicada a la producción de hoja de coca asociada al TID. Junto con el VRAEM, conformaba uno de los principales centros de abastecimiento de materia prima para la elaboración de cocaína.

La recuperación de este espacio, que en 2010 concentraba más de 12 000 ha de hoja de coca bajo dominio del narcotráfico durante más de tres décadas, representó un avance sustancial en términos de presencia estatal y fortalecimiento de la seguridad territorial.

La organización de los ejes estratégicos y componentes principales de la ENLCD 2017–2021 se presenta en la Tabla 8.7.

Tabla 8.7. Esquema de intervención en el VRAEM en la ENLCD 2017-2021

Categoría	Eje desarrollo integral y sostenible	Eje reducción de oferta de drogas	Eje reducción de la demanda	Eje transversal: responsabilidad común y compartida
Objetivo general	Proteger la vida de la población frente a los efectos negativos socioculturales, políticos, económicos y ambientales del TID y el consumo de drogas.			
Objetivos intermedios	Desarrollo integral y sostenible	Reducción de oferta de drogas	Reducción de la demanda	Responsabilidad común y compartida
Objetivos específicos				
Económico	Económico	Cultivos ilícitos	Prevención	Compromisos
Social	Social	IQ y drogas	Tratamiento	Cooperación internacional y nacional
Ambiental	Ambiental	Crimen organizado y lavado de activos	Poblaciones vulnerables y consumo de drogas	Incidencia internacional
Político	Político	Prevención del delito	Reducción del riesgo de daños	Generación de evidencia y fortalecimiento de capacidades

Fuente: Elaboración propia a partir de DEVIDA (2017).

A pesar del diseño integral de la ENLCD 2017–2021, su ejecución no se concretó. En su lugar, se aprobó la denominada Estrategia VRAEM 2021, la cual retomó algunos componentes del esquema propuesto, aunque con menor énfasis en la planificación multianual y en el enfoque territorial.

8.5. Gobierno de Martín Vizcarra (2018–2020)

El gobierno de Martín Vizcarra aprobó la "Estrategia de Intervención para el Desarrollo del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro – Estrategia VRAEM 2021",[82] propuesta por el Dr. Rubén Vargas, presidente ejecutivo de DEVIDA. Durante esta gestión, DEVIDA absorbió la CODEVRAEM, creada en el gobierno de Humala y adscrita a DEVIDA en el gobierno de PPK, con lo cual la CODEVRAEM desapareció y ya no existía un ente que coordinara la intervención de los demás sectores del gobierno central en el VRAEM.

Se implementó una nueva denominación para el VRAEM, dividiéndolo en Nor VRAEM, Centro VRAEM y Sur VRAEM. En 2019, DEVIDA creó la "Unidad de Gestión de Apoyo al Desarrollo Sostenible del VRAEM", con sede en la Oficina Zonal San Francisco – Pichari y dos oficinas de coordinación en Mazamari y Anchihuay. Esta fue la primera vez que una estrategia diseñada e implementada por DEVIDA se ejecutó en el VRAEM; las estrategias de 2012 y 2017 no se llevaron a cabo.

La Tabla 8.8 expone los objetivos y lineamientos estratégicos de la Estrategia VRAEM 2021, orientados a promover el desarrollo sostenible, reducir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad en la región. La intervención se sustenta en un enfoque articulado, integral y multisectorial, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y actores locales.

Tabla 8.8. Objetivos y lineamientos de la Estrategia VRAEM 2021

Objetivo (Componente)	Lineamientos (Estrategia)
VRAEM Sostenible	Promover el aprovechamiento sostenible de las potencialidades económicas y sociales
	1.1 Cadenas de valor: Incrementar el valor generado en cada eslabón de la cadena
	1.2 Salud
	1.3 Educación
	1.4 Protección del ambiente: Reducir el impacto ambiental de las actividades económicas lícitas e ilícitas

[82] Perú, Decreto Supremo N° 102-2018-PCM, 12 de octubre de 2018.

Objetivo (Componente)	Lineamientos (Estrategia)
VRAEM con oportunidades	Superar las barreras de la pobreza y exclusión que limitan el desarrollo social y económico
	2.1 Conectividad e infraestructura
	2.2 Empleo formal
	2.3 Protección social
	2.4 Capital social
VRAEM Gobernable	Generar condiciones institucionales para la provisión efectiva de los recursos
	3.1 Integridad
	3.2 Articulación territorial

Fuente: Elaboración propia a partir de DEVIDA, Estrategia VRAEM 2021 (Lima: DEVIDA, 2019).

La Tabla 8.9 desglosa los indicadores y metas vinculados al primer objetivo de la Estrategia VRAEM 2021 —VRAEM Sostenible—, con énfasis en la productividad agrícola, los ingresos familiares y la reducción del impacto ambiental. Por su parte, la Tabla 8.9 organiza las acciones estratégicas y los indicadores asociados a los lineamientos de desarrollo alternativo de este objetivo, estableciendo metas específicas para la sanidad agrícola, la infraestructura de producción y la conservación ambiental.

Tabla 8.9. Indicadores y metas del primer objetivo de la Estrategia VRAEM 2021: VRAEM Sostenible

Objetivo (Componente)	Lineamientos (Estrategia)	Indicador	Línea base	Meta 2019	Meta 2020	Meta 2021	Sectores / Instituciones involucradas
1. VRAEM Sostenible	Promover el aprovechamiento sostenible de las potencialidades económicas y sociales						
	1.1 Cadenas de valor: Incrementar el valor generado en cada eslabón de la cadena	Productividad anual del cultivo de cacao (kg/ha) (2016)	621	730	800	900	MINAGRI / PRODUCE / DEVIDA

Objetivo (Componente)	Lineamientos (Estrategia)	Indicador	Línea base	Meta 2019	Meta 2020	Meta 2021	Sectores / Instituciones involucradas
		Productividad anual del cultivo de café (kg/ha) (2016)	726	800	870	930	
		Ingreso promedio anual familiar asociado a actividades agrícolas (2016)	17 438	20 081	21 348	22 616	
	1.4 Protección del ambiente: Reducir el impacto ambiental de las actividades económicas-productivas lícitas e ilícitas	Hectáreas deforestadas / pérdida de bosques (2000-2016: 98,171 ha) (2016)	6 139	4 500	3 200	2 500	MINAM / MINAGRI

Fuente: Elaboración propia a partir de DEVIDA, Estrategia VRAEM 2021 (Lima: DEVIDA, 2019).

Tabla 8.10. Acciones estratégicas e indicadores de los lineamientos de desarrollo alternativo del primer objetivo de la Estrategia VRAEM 2021

Objetivo (Componente)	Lineamientos (Estrategia)	Acciones estratégicas	Indicador	Línea base	Meta 2019	Meta 2020	Meta 2021
1. VRAEM Sostenible	1.1 Cadenas de valor	Implementar programas de sanidad en los principales cultivos	Hectáreas de cultivo con menor presencia de plagas (2017)	314 001	87 678	115 817	143 956
		Implementar acciones para reducir el déficit en infraestructura y equipamiento en las organizaciones de productores	Número de organizaciones con infraestructura de postcosecha adecuada (2017)	224	7	10	13
		Incrementar la infraestructura de riego y riego presurizado	Número de organizaciones fortalecidas en agronegocios (2012)	356 072	264	284	304

Objetivo (Componente)	Lineamientos (Estrategia)	Acciones estratégicas	Indicador	Línea base	Meta 2019	Meta 2020	Meta 2021
	1.4 Protección del ambiente	Fortalecer la actividad forestal, reforestación y conservación de ecosistemas como alternativa económica sostenible	Número de hectáreas recuperadas, conservadas, reforestadas y manejadas (2017)	15 081	12 816	13 512	14 042
		Impulsar la formalización de la propiedad rural y de comunidades nativas	Porcentaje de predios con título de propiedad registrado (2017)	12	17	20	23

Fuente: Elaboración propia a partir de DEVIDA, Estrategia VRAEM 2021 (Lima: DEVIDA, 2019).

8.5.1. Unidad de Gestión de Apoyo al Desarrollo Sostenible del VRAEM

Las Tablas 8.11, 8.12 y 8.13 presentan la evolución y distribución presupuestal de los fondos asignados por las unidades ejecutoras de DEVIDA en el VRAEM, resaltando la priorización de recursos para programas de desarrollo alternativo integral y sostenible, especialmente dirigidos a familias que cultivan productos alternativos como cacao y café.

Tabla 8.11. Evolución de los fondos asignados por la Unidad de Gestión de Apoyo al Desarrollo Sostenible del VRAEM (2019–2024)

Año	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Unidad Ejecutora 006-1715	48 511 376	84 064 923	74 050 394	44 149 687	44 334 175	63 199 817

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

Tabla 8.12. Distribución de fondos asignados al VRAEM por categoría presupuestal en 2024

Unidad Ejecutora / Categoría Presupuestal	Monto (S/)
006-1715: Unidad de Gestión de Apoyo al Desarrollo Sostenible del VRAEM	63 199 817

Unidad Ejecutora / Categoría Presupuestal	Monto (S/)
0072: Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible – PIRDAIS	54 766 841
9001: Acciones Centrales	3 509 821
9002: Asignaciones Presupuestarias que no resultan en productos	3 458 358

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

Tabla 8.13. Detalle de fondos asignados a la PP 0072 PIRDAIS en el VRAEM por producto proyecto en 2024

Código Producto Proyecto	Descripción	Monto (S/)
3000001	Acciones comunes	19 762 372
3000855	Familias que incorporan alternativas productivas sostenibles a los cultivos ilícitos	5 848 930
3000856	Familias con prácticas productivas sostenibles que previenen la expansión de cultivos ilícitos	29 155 539

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

8.6. Gobierno de Francisco Sagasti Hochhausler (2020–2021)

Durante la presidencia de Francisco Sagasti Hochhausler , el Ejecutivo aprobó la Política Nacional de Control de Drogas al 2030 (PNCD al 2030) mediante el Decreto Supremo N° 192-2020-PCM, promulgado el 10 de diciembre de 2020. DEVIDA formuló esta política durante la gestión del Dr. Rubén Vargas e incluyó la elaboración del Plan Estratégico Multisectorial (PEM) de Lucha Contra las Drogas y la nueva Estrategia de Intervención para el VRAEM. DEVIDA propuso ambas iniciativas y asumió la responsabilidad de coordinar la intervención gubernamental en el VRAEM.

Diversos especialistas han formulado observaciones sobre la implementación de las estrategias de seguridad y lucha contra el narcotráfico en el VRAEM. García y Qwistgaard (2020) afirman que el Estado ha concentrado sus esfuerzos en combatir el terrorismo, con un liderazgo ejercido por las FF. AA. y la PNP; aunque advierten que este enfoque no ha logrado responder a la complejidad del problema.[83] A su

[83] García Díaz y Qwistgaard Paniccia, *Análisis de los aportes*, 42.

vez, Falla Chanamé (2020) sostiene que el Comando Especial del VRAEM, a través del Planeamiento Operacional Conjunto y las Operaciones Contraterroristas, no alcanzó los resultados esperados, debido a la persistencia del terrorismo, el narcotráfico, la tala y la minería ilegal, actividades que perpetúan la inseguridad y dificultan la transición hacia economías lícitas.

En estas circunstancias, la PNCD al 2030 propone una intervención multisectorial articulada, reconoce la necesidad de fortalecer la presencia estatal, fomenta la articulación entre niveles de gobierno y promueve la participación de actores sociales y económicos en el VRAEM.

La Tabla 8.14 expone los principales objetivos, criterios de medición y lineamientos estratégicos establecidos en la PNCD al 2030, junto con las entidades encargadas de su ejecución.

Tabla 8.14. Objetivos, indicadores y lineamientos estratégicos de la PNCD al 2030

Objetivo priorizado	Indicador del objetivo	Logro esperado al 2030	Lineamiento	Responsable del objetivo
Mejorar la situación socioeconómica e institucional de las zonas estratégicas de intervención	Valor bruto de producción lícita en zonas estratégicas de intervención Inversión pública en zonas estratégicas de intervención	No disponible	LP 1.1 Mejorar el desempeño de cadenas de valor lícitas en zonas estratégicas de intervención LP 1.2 Incrementar la presencia de los tres niveles de gobierno para el cierre de brechas	PCM-DEVIDA MIDAGRI PRODUCE MINCETUR MEF CONCYTEC CGR Banca de fomento Banca privada Otras entidades financieras Centros de investigación Gobiernos nacionales, regionales y locales

Objetivo priorizado	Indicador del objetivo	Logro esperado al 2030	Lineamiento	Responsable del objetivo
Reducir la producción y comercio ilícito de drogas en zonas estratégicas de intervención	Porcentaje de hoja de coca Porcentaje evitado de producción y comercio de cocaína	10,5 % 63, 5%	LP 2.1 Disminuir la producción y el desvío de hoja de coca LP 2.2 Disminuir la capacidad de producción y comercio ilícito de drogas	PCM-DEVIDA MININTER MINDEF MINSA ENACO SUNAT PNP OSINERGMIN INPE Ministerio Público y Poder Judicial

Fuente: Elaboración propia a partir de Perú, Política Nacional contra las Drogas al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 192-2020-PCM.

8.7. Gobierno de Pedro Castillo Terrones (2021–2022)

Antes de finalizar 2021, el Gobierno debía aprobar el Plan Estratégico Multisectorial de Lucha contra las Drogas (PEM) y la nueva Estrategia VRAEM 2021, ambas propuestas por DEVIDA, entidad encargada de coordinar la intervención estatal en la zona conforme a la normativa vigente. Sin embargo, el 4 de abril de 2022, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) emitió la Resolución Ministerial N° 115-2022-PCM, a través de la Secretaría de Descentralización, mediante la cual se creó una Mesa Técnica para el Desarrollo Territorial y Descentralización del VRAEM. Esta instancia buscaba presentar una Estrategia de Intervención Territorial, con una vigencia máxima de 180 días, por lo que el nuevo documento debió elaborarse como máximo en octubre de 2022.

En paralelo, DEVIDA formuló un documento denominado PSC, el cual constituyó un retroceso en la política de intervención en el VRAEM, concebida como un proceso de diálogo multisectorial. Aunque existe una política general, el VRAEM carece actualmente de un plan y una estrategia de intervención formalmente aprobados. El PSC obtuvo validación mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 036-2022-DV-PE, del 17 de marzo de 2022. Cabe destacar que las estrategias anteriores se aprobaron mediante decretos supremos, lo cual confería un mayor rango normativo y respaldo institucional.

La Tabla 8.15 expone los principales componentes que estructuran el PSC como proceso de diálogo para la implementación de la PNCD al 2030.

Tabla 8.15. Concepto, objetivos específicos y compromisos del PSC

Concepto	Objetivos específicos	Compromisos
El PSC constituye un proceso construido entre el Estado y los ciudadanos de la región andino-amazónica, que facilita la implementación de la PNCD al 2030 en condiciones óptimas	-Mejorar la calidad de vida de las poblaciones organizadas participantes del PSC -Reforzar la articulación entre las instituciones del Estado, potenciando los servicios y bienes que brinda para el cumplimiento de la PNCD al 2030 -Establecer compromisos comunes a ser cumplidos por el Estado y los integrantes de la sociedad civil -Contribuir a un cambio en los comportamientos y percepciones de los participantes del PSC	-Convocar a los integrantes de la sociedad civil a una participación activa -DEVIDA -Gobiernos regionales -Gobiernos locales -Sociedad civil -Organizaciones de productores de hoja de coca -Comunidades campesinas y nativas

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Directiva N° 006-2022-DV-PE-DATE, "Disposiciones que regulan el proceso de socialización y negociación comunal para la incorporación de comunidades y familias al PP PIRDAIS" (Lima, 27 de septiembre de 2022).

8.8. Gobierno de Dina Boluarte Zegarra (2022–2026)

El Gobierno, a través de la Resolución Ministerial N° 115-2022-PCM publicada el 5 de abril de 2022, instituyó la Mesa Técnica para el Desarrollo Descentralizado del VRAEM, en el ámbito de competencia de la PCM. Posteriormente, amplió su vigencia hasta el 31 de marzo de 2023 mediante las Resoluciones Ministeriales N° 280-2022-PCM y N° 369-2022-PCM.

8.8.1. Comisión Multisectorial VRAEM Productivo

El 13 de enero de 2023, el Ejecutivo promulgó el Decreto Supremo N° 006-2023-PCM, mediante el cual creó la Comisión Multisectorial Permanente "VRAEM Productivo". Esta comisión, adscrita a la PCM, tiene como finalidad coordinar y supervisar las

acciones dirigidas al desarrollo integral y la pacificación de la zona. En su artículo 6 se designa a la Secretaría de Descentralización de la PCM como Secretaría Técnica, responsable de brindar apoyo técnico y administrativo, registrar acuerdos y custodiar la documentación generada.

El 26 de abril de 2023, mediante el Decreto Supremo N° 057-2023-PCM, el Gobierno modificó e incorporó artículos al Decreto Supremo N° 006-2023-PCM. Estas disposiciones redefinieron la finalidad, la composición y las funciones de la Comisión Multisectorial, crearon equipos técnicos y establecieron la figura del Alto Comisionado, encargado de representar a la PCM y coordinar las acciones para cumplir los objetivos institucionales. La PCM nombró en este cargo al Almirante Andrés Salas Jaén, seguido del Tte. Gral. FAP Rodolfo García Esquerre y, posteriormente, del Tte. Gral. FAP Raúl Hoyos de Vinatea.

Ante este escenario, las autoridades incorporaron la Agenda Territorial para el VRAEM, a partir de la cual elaboraron la Estrategia VRAEM Productivo y, más adelante, el Plan VRAEM Productivo. Esta estrategia se fundamenta en cuatro ejes:

Eje Temático 1: Impulso de acciones estratégicas habilitantes para el desarrollo territorial del VRAEM.

Eje Temático 2: Reorientación de recursos de los tres niveles de gobierno a fin de mejorar el acceso a servicios públicos de calidad.

Eje Temático 3: Sostenibilidad productiva vinculada a la agricultura y el turismo.

Eje Temático 4: Fortalecimiento normativo y de las capacidades institucionales para garantizar la adecuada prestación de servicios públicos.

La Tabla 8.16 muestra los montos totales, los recursos devengados y el nivel de avance porcentual del Plan VRAEM Productivo para el periodo 2024–2030.

Tabla 8.16. Avances en la inversión y ejecución del Plan VRAEM Productivo, 2024–2030

Año	Monto Total (S/)	Devengado (S/)	Inversión anual (PIM/PIA) (S/)	Avance (%)
PLAN VRAEM 2024	7,272,944,477.24	1,741,576,615.00	PIM 164,983,920.31	23.95
PLAN VRAEM 2025	8,286,073,302.23	2,670,496,457.07	PIM 276,551,260.00	32.23

Año	Monto Total (S/)	Devengado (S/)	Inversión anual (PIM/PIA) (S/)	Avance (%)
PLAN VRAEM 2026	8,009,522,042.23	2,947,047,717.07	PIA 860,389,675.00	35.57
PLAN VRAEM 2027	7,149,132,367.23	3,807,437,392.07	PIA 925,076,410.00	45.95
PLAN VRAEM 2028	6,224,055,957.23	4,732,513,802.07	PIA 1,088,982,880.00	57.11
PLAN VRAEM 2029	5,135,073,077.23	5,821,496,682.07	PIA 2,464,576,620.16	70.26
PLAN VRAEM 2030	2,670,496,457.07	8,286,073,302.23		100.00

Fuente: Elaboración propia.

La Comisión Multisectorial de carácter permanente VRAEM Productivo tiene la responsabilidad de supervisar y controlar los avances del Plan VRAEM Productivo. En cumplimiento de las normas de planeamiento del Estado, dicha comisión elaboró en junio de 2025 el Plan VRAEM Productivo 2026-2028, el cual fue remitido a los sectores del gobierno central, así como a los gobiernos regionales y locales. Si se mantiene la programación establecida por el gobierno central, se proyecta que el VRAEM alcanzará hacia 2028 un avance del 70 % en el cierre de brechas identificadas en 2024, cuando se formuló el plan inicial. Para lograr este objetivo, resulta indispensable que los sectores correspondientes programen en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de 2029 la suma de S/ 2 464 576 620, destinada a culminar la ejecución del plan actualizado en 2025, sin incluir nuevas obras distintas a las ya determinadas.

8.8.2. Publicaciones que Se Realizaron en Este Periodo

Cuatro oficiales en actividad del EP (2023),[84] con amplia y reconocida experiencia en operaciones militares en el VRAEM, advierten sobre la existencia de seis escenarios venideros no favorables, siendo el principal la intensificación del narcotráfico. Asimismo, sostienen que las autoridades no aplican una estrategia

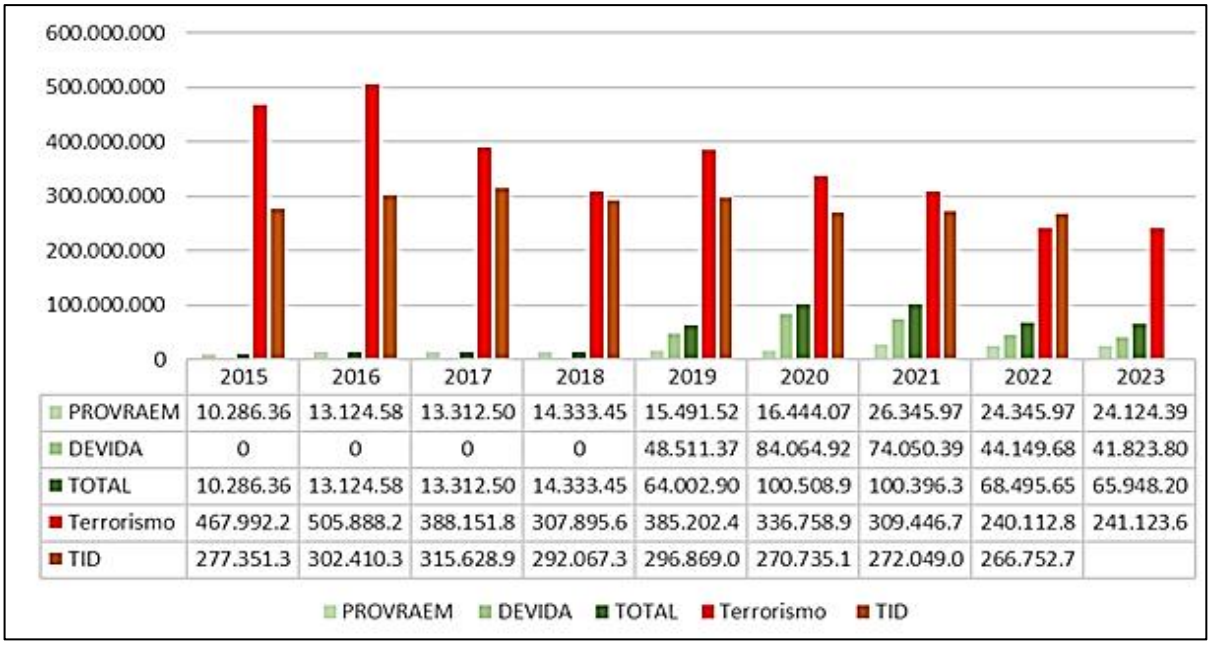
[84] Miguel Ángel Gonzales Bohórquez, Oscar Luis Calle Pérez, Rolando Enrique Campos Hashimoto y Manolo Eduardo Villagra, *Problemática del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro: escenarios prospectivos* (Lima: Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, 2023), 47.

adecuada, lo que podría favorecer el crecimiento de la delincuencia organizada y convertir al VRAEM en una "zona liberada".

En la región, el terrorismo y el TID continúan siendo los principales desafíos para la seguridad y la gobernabilidad. Como muestra la Tabla 8.15, el Estado asigna la mayor parte de la inversión pública en el VRAEM al combate directo de estas amenazas, destinando significativamente menos recursos al desarrollo alternativo (PROVRAEM y DEVIDA). Esta brecha en la asignación refleja un enfoque predominantemente reactivo y coercitivo y no la consolidación de políticas sostenibles de desarrollo que permitan debilitar las economías ilegales desde su base social y económica. Experiencias previas, como las de Tocache y el Alto Huallaga, muestran que el desarrollo alternativo puede ser una estrategia más efectiva en la reducción de cultivos ilegales y de violencia asociada (García y Qwistgaard 2021).

La Tabla 8.17 expone la comparación del presupuesto estatal asignado al desarrollo alternativo frente al destinado a la lucha contra el terrorismo y el TID en el VRAEM durante el periodo 2015–2023, evidenciando la priorización de recursos públicos y las diferencias en la distribución del financiamiento para estas áreas clave en la política pública regional.

Tabla 8.17. Comparación del presupuesto estatal asignado al desarrollo alternativo frente al destinado a la lucha contra el terrorismo y el TID en el VRAEM, 2015–2023

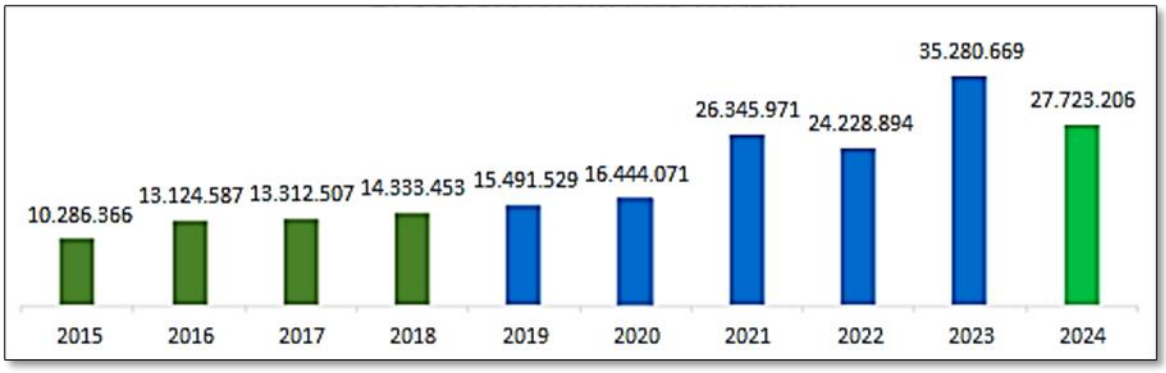


	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PROVRAEM	10.286.36	13.124.58	13.312.50	14.333.45	15.491.52	16.444.07	26.345.97	24.345.97	24.124.39
DEVIDA	0	0	0	0	48.511.37	84.064.92	74.050.39	44.149.68	41.823.80
TOTAL	10.286.36	13.124.58	13.312.50	14.333.45	64.002.90	100.508.9	100.396.3	68.495.65	65.948.20
Terrorismo	467.992.2	505.888.2	388.151.8	307.895.6	385.202.4	336.758.9	309.446.7	240.112.8	241.123.6
TID	277.351.3	302.410.3	315.628.9	292.067.3	296.869.0	270.735.1	272.049.0	266.752.7	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y normativas sectoriales vigentes, consultados para el periodo 2015-2023.

La Tabla 8.18 muestra la evolución del PIM asignado al PROVRAEM en los últimos años. De esta manera, es posible identificar tendencias en la asignación de recursos públicos para el desarrollo productivo agrario en el VRAEM, así como analizar la consistencia y sostenibilidad de la política estatal en este ámbito.

Tabla 8.18. Evolución del PIM asignado al PROVRAEM

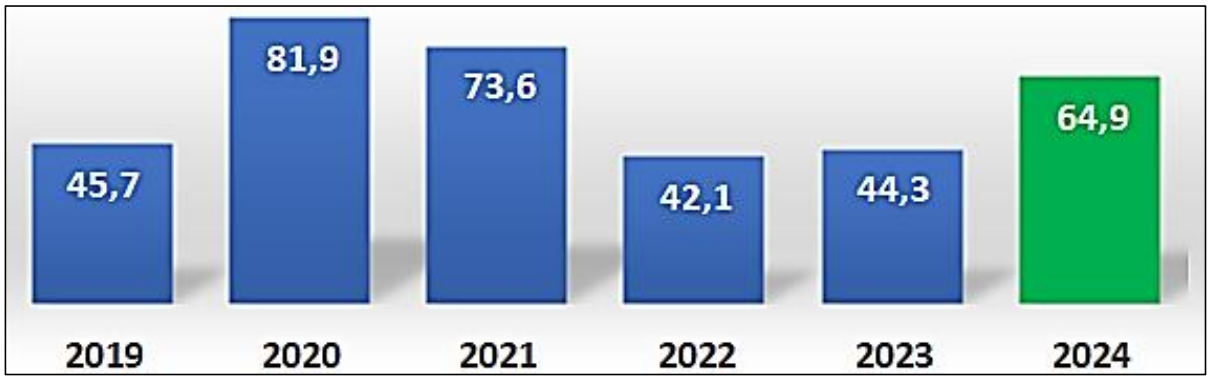


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2015-2024.

La Tabla 8.19 detalla la evolución del presupuesto asignado a DEVIDA para intervenciones específicas en el VRAEM. Se podrá comparar los recursos destinados

a la autoridad nacional en materia de drogas y evaluar la importancia relativa que el Estado otorga a la lucha contra las drogas y el desarrollo alternativo en la región.

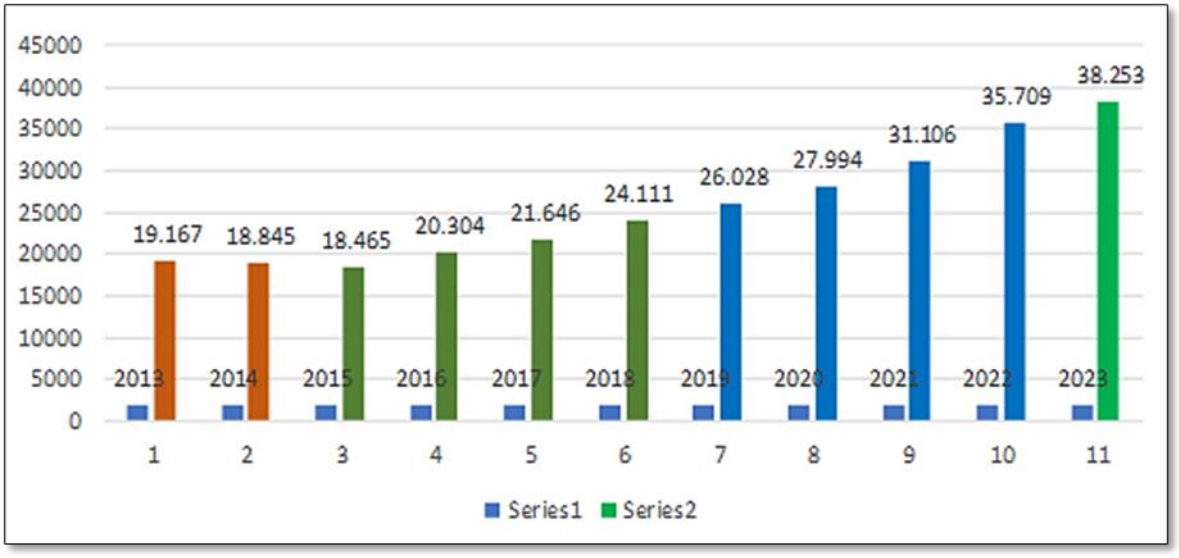
Tabla 8.19. Evolución del PIM asignado a DEVIDA para intervenciones en el VRAEM



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La Tabla 8.20 muestra la evolución del área cultivada con hoja de coca en el VRAEM durante el periodo analizado, evidenciando una tendencia general de reducción en la superficie cultivada, aunque con algunas fluctuaciones interanuales.

Tabla 8.20. Evolución de los cultivos de hoja de coca en el VRAEM (ha) según DEVIDA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

8.9. Gobierno de José Enrique Jerí Oré (2025-2026)

Durante su gestión, el Teniente General FAP Raúl Hoyos de Vinatea fue ratificado como Alto Comisionado para el Desarrollo del VRAEM. En este contexto, la Comisión Multisectorial VRAEM Productivo desarrolló la X Sesión Descentralizada en la capital del distrito de Kimbiri, provincia de La Convención, departamento del Cusco, espacio en el que se aprobó, entre otros acuerdos, la actualización de la Estrategia y el Plan VRAEM Productivo para el año 2026, con proyecciones para los periodos 2027 y 2028.

La estrategia y el plan anteriores concebían la acción estatal en el VRAEM bajo un enfoque centralizado, al atribuir al Gobierno nacional la responsabilidad predominante de la intervención. En cambio, la estrategia vigente incorpora un modelo de corresponsabilidad territorial que considera la participación articulada de los tres niveles de gobierno, con el objetivo de fortalecer la eficacia de la gestión pública y asegurar la sostenibilidad de las acciones implementadas.

Con el fin de mostrar la distribución de los proyectos y actividades contempladas en la Estrategia de Intervención en el VRAEM, la Tabla 8.21 presenta la organización de las intervenciones según eje estratégico y nivel de gobierno responsable de su ejecución.

Tabla 8.21. Estrategia de intervención en el VRAEM según eje estratégico y nivel de gobierno

Eje estratégico	Nivel de gobierno	Proyectos	Actividades	Total
Eje 1: Impulso de intervenciones estratégicas habilitantes para el desarrollo territorial del VRAEM.	Gobierno central	12	2	14
	Gobiernos regionales	2	—	2
	Gobiernos locales	18	—	18
Eje 2: Reorientación de recursos de los tres niveles de gobierno para mejorar el acceso de la población a servicios públicos de calidad en el VRAEM.	Gobierno central	30	—	30

Eje estratégico	Nivel de gobierno	Proyectos	Actividades	Total
	Gobiernos regionales	4	—	4
	Gobiernos locales	100	—	100
Eje 3: Sostenibilidad productiva vinculada a la agricultura y el turismo.	Gobierno central	11	12	23
	Gobiernos regionales	—	—	—
	Gobiernos locales	42	—	42
Eje 4: Fortalecimiento normativo y de las capacidades institucionales para la prestación de servicios públicos de calidad.	—	—	2	2
Total general		219	16	235

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), *Estrategia VRAEM Productivo* (Lima: PCM, 2026).

De esta manera, se aprecia que, en relación con las intervenciones consideradas en la Estrategia VRAEM Productivo, el nivel de participación varía significativamente entre los distintos niveles de gobierno:

a. El Gobierno central concentra 69 intervenciones de un total de 235, lo que representa el 29,36 % de participación en el desarrollo del VRAEM.

b. Los gobiernos regionales registran seis intervenciones de 235, equivalentes al 2,55 %, lo que evidencia una participación limitada en los ejes 1 y 2, así como la ausencia de intervenciones en el eje 3.

c. Los gobiernos locales concentran 160 intervenciones de 235, lo que equivale al 68,09 %, reflejando la mayor demanda de acciones de desarrollo en el territorio, con especial énfasis en el eje 2 y sin intervenciones consignadas en el eje 3.

Por otro lado, a fin de analizar la programación presupuestal y el nivel de ejecución de las intervenciones previstas en el VRAEM, la Tabla 8.22 presenta el costo actualizado, el avance acumulado de la inversión y el porcentaje de progreso

correspondiente a los tres niveles de gobierno, según información registrada al cierre de 2025.

Tabla 8.22. Programación y avance de la inversión del Plan VRAEM Productivo por nivel de gobierno (diciembre de 2025)

Plan / Eje	Costo actual diciembre de 2025 (S/)	Avance acumulado de la inversión (S/)	Progreso (%)
PLAN VRAEM PRODUCTIVO DEL GOBIERNO CENTRAL			
Eje 1	6 495 164 609,35	2 243 140 463,51	35 %
Eje 2	789 255 500,62	154 811 895,20	20 %
Eje 3	285 510 814,94	102 731 233,00	36 %
Total	7 569 930 924,91	2 500 683 591,71	33 %
PLAN VRAEM PRODUCTIVO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES			
Eje 1	1 556 988 007,00	0,00	0 %
Eje 2	902 797 601,00	178 407 053,00	19,76 %
Eje 3	0,00	0,00	—
Total	2 459 785 608,00	178 407 053,00	7,25 %
PLAN VRAEM PRODUCTIVO DE LOS GOBIERNOS LOCALES			
Eje 1	675 781 774,95	3 686 275,00	0,55 %
Eje 2	890 372 400,29	67 459 633,00	7,58 %
Eje 3	379 375 548,53	5 391 827,30	1,42 %
Total	1 945 529 723,77	76 537 735,30	3,9 %

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), *Plan VRAEM Productivo (Lima: PCM*, 2026).

De este modo, se observa que, en términos de ejecución de la inversión en el VRAEM, el Gobierno central registra un avance del 33 %, mientras que los gobiernos regionales alcanzan únicamente el 7,25 % y los gobiernos locales, el 3,9 %. No obstante, resulta necesario considerar que, conforme a la Ley de Descentralización,

los recursos presupuestales son transferidos directamente a los gobiernos regionales y locales, lo que incide en la dinámica de la ejecución de la inversión pública.

Frente a esta situación identificada en la intervención estatal en el VRAEM, resulta pertinente señalar la necesidad de otorgar mayor prioridad a la formulación del PIA, así como de garantizar su mantenimiento o incremento en el PIM, evitando, bajo cualquier circunstancia, la reducción de los niveles de inversión.

En el marco del análisis territorial del VRAEM, la Figura 8.1 integra información distrital sobre el índice de desarrollo humano, la concentración de cultivos de hoja de coca y la delimitación actual de la zona declarada en estado de emergencia, identificando VRAEM distritos de intervención directa y de influencia, distritos con bajo IDH, densidad de cultivos de hoja de coca, zona de monitoreo VRAEM, distritos en zona de emergencia y distritos priorizados para invertir en el VRAEM, lo que permite contrastes espaciales relevantes para orientar intervenciones públicas.

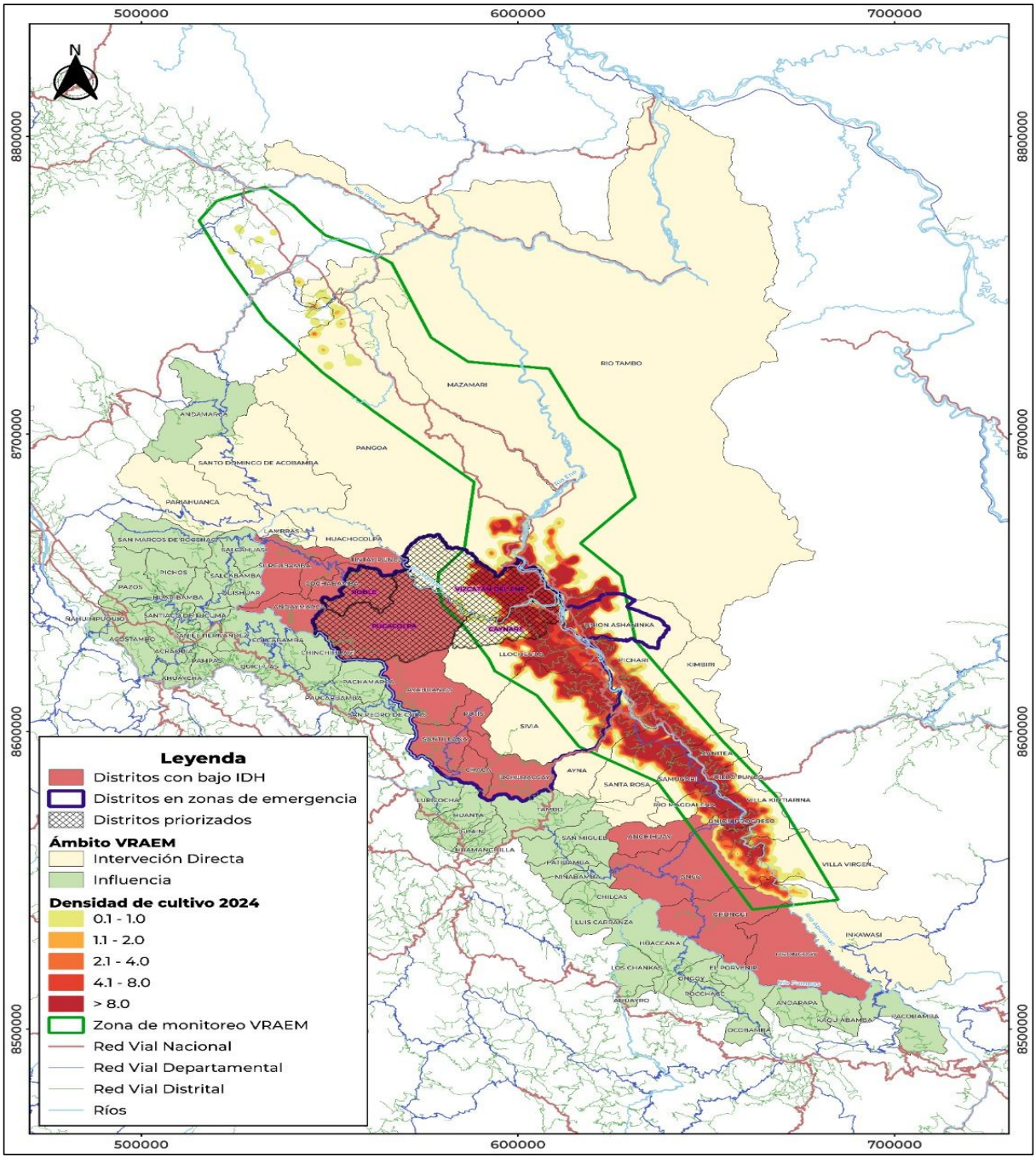


Figura 8.1. Análisis territorial del VRAEM

Fuente: Mapa elaborado por Marcos Bravo. Diseño realizado por DEVIDA a solicitud del autor, Coronel José Manuel Qwistgaard Suárez.

A partir de la información representada en el mapa, se identifican diversos elementos relevantes que permiten comprender con mayor precisión la situación actual del VRAEM.

En primer lugar, los datos del IDH a nivel distrital, publicados por el PNUD con información actualizada a junio de 2024,[85] muestran que los distritos ubicados en la zona altoandina de las provincias de Huanta y La Mar, en el departamento de Ayacucho, presentan valores inferiores a 0,5. Sin embargo, el resultado evidencia una evolución favorable, debido a que todos los distritos del VRAEM registran incrementos sostenidos del IDH respecto de 2019, considerado como año base.

En segundo término, el Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú,[86] elaborado por DEVIDA, permite observar una alta densidad de cultivos de hoja de coca concentrada en el sur del VRAEM. Estos se localizan principalmente en ambas márgenes del río Apurímac y corresponden a distritos de la zona amazónica de las provincias de Huanta y La Mar, en Ayacucho, así como a distritos de la provincia de La Convención, en el departamento del Cusco. Esta distribución espacial refleja los avances de la estrategia de desarrollo alternativo, impulsada mediante actividades productivas como el cultivo de café y cacao, la piscicultura, la apicultura y el mantenimiento de caminos vecinales.

Asimismo, la delimitación de la zona de emergencia en el VRAEM,[87] difundida por el CCFFAA, muestra una reducción significativa del ámbito territorial, actualmente circunscrito a doce distritos y ocho centros poblados. Este ajuste territorial constituye un indicador relevante del progreso alcanzado en el control del orden interno y en la recuperación de la presencia del Estado.

Por otra parte, el análisis comparativo del IDH evidencia que los distritos de la selva del VRAEM presentan niveles superiores de desarrollo humano en relación con aquellos ubicados en la sierra. Esta diferencia territorial obliga a replantear el enfoque de intervención del Gobierno central, priorizando los distritos con menores indicadores sociales. Del mismo modo, esta situación demanda que los sectores competentes —en particular el MIDAGRI, el PRODUCE, el MINCETUR y DEVIDA—

[85] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2025: actuar, confiar y conectar caminos* (Lima: PNUD, 19 de junio de 2025), consultado el 29 de enero de 2026, https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-2025-actuar-confiar-y-conectar-caminos.

[86] Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), *Monitoreo de cultivos de coca en el Perú* (Lima: DEVIDA, junio de 2025), datos a junio de 2024, consultado el 29 de enero de 2026, https://sistemas.devida.gob.pe/siscod/documentos.

[87] Perú, *norma* legal publicada en El Peruano, 24 de enero de 2026, consultado el 29 de enero de 2026, https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2480387-8.

concentren sus acciones en las zonas donde persiste una mayor densidad de cultivos de hoja de coca.

En este contexto, el análisis efectuado por el Alto Comisionado para el Desarrollo del VRAEM identifica la existencia de cuatro distritos ubicados en la zona central del ámbito —Roble, Canayre, Vizcatán del Ene y Pucacolpa— que se encuentran separados por la cuenca del río Mantaro. En estos espacios territoriales, las intervenciones estatales no se ejecutan de manera equitativa ni simultánea, a diferencia de lo observado en los distritos del norte del VRAEM, lo que revela brechas persistentes en la cobertura y articulación de las políticas públicas.

La Figura 8.2 presenta la distribución territorial de las intervenciones ejecutadas en la Red Vial Nacional dentro del ámbito del VRAEM durante el año 2025, permitiendo identificar el estado de las principales vías, los tramos intervenidos y las zonas que concentran mayores brechas de conectividad e infraestructura de transporte.

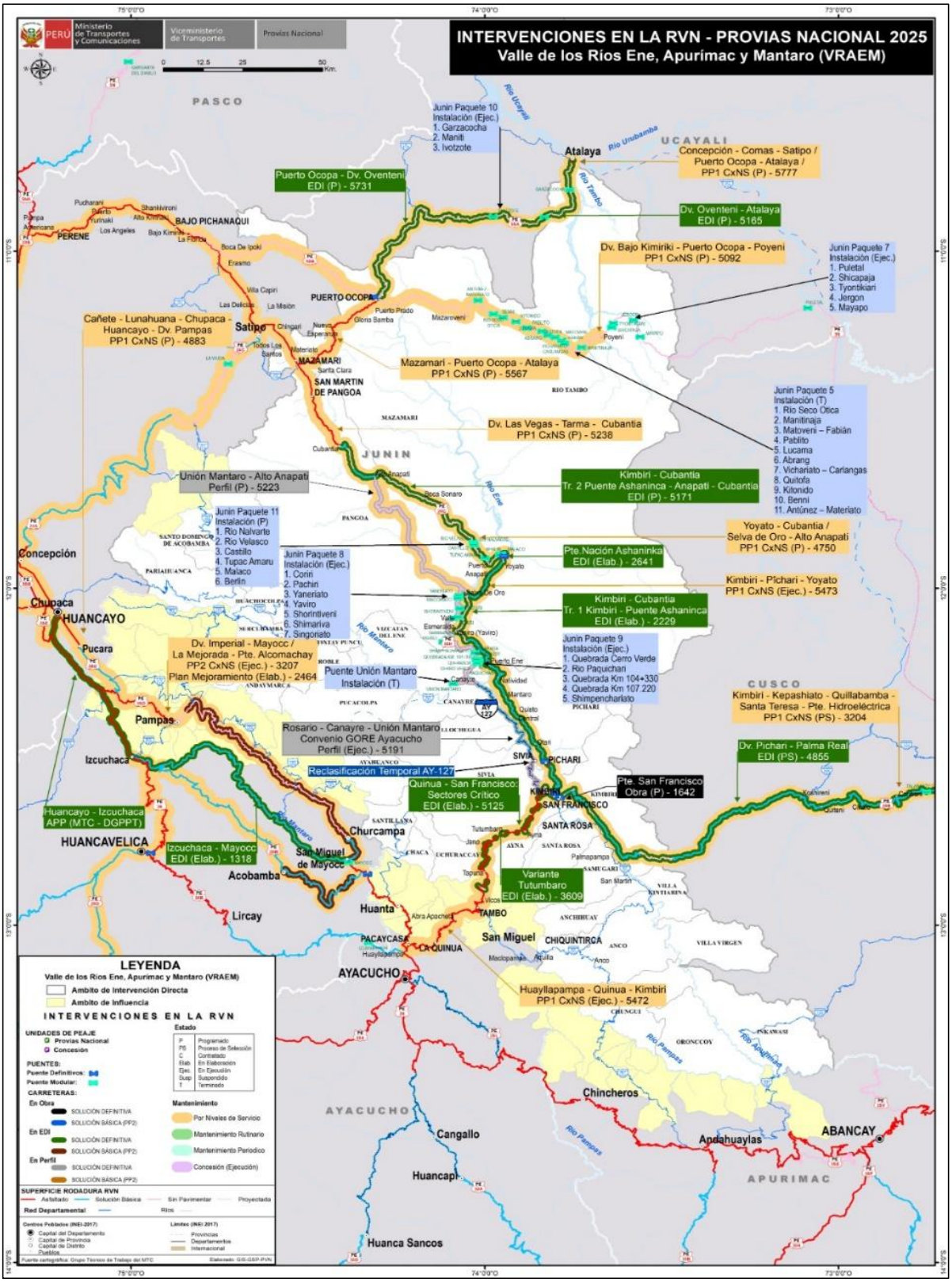


Figura 8.2. Estado de la infraestructura vial y transitabilidad en el ámbito del VRAEM Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

a. El color rojo identifica la carretera asfaltada con un nivel de avance aproximado del 98 %, la cual presenta setenta y cuatro tramos pendientes de

intervención debido a su deterioro, en el eje que conecta la ciudad de Ayacucho con el distrito de Ayna, en la provincia de La Mar.

b. El color verde representa la carretera afirmada que articula los tramos Yoyato–Unión Mantaro–Pichari–Kimbiri–Manitea–Cielo Punco–Kepashiato–Palma Real, cuyas condiciones actuales generan limitaciones significativas para la transitabilidad en la zona.

c. Una línea de color rojo, de menor grosor, señala la carretera en trocha que une Yoyato con Cubantía, la cual constituye una restricción crítica para la conectividad terrestre debido a la ausencia de mantenimiento y conservación por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, pese a su condición de vía nacional.

d. Esta situación se ve agravada por el estado del denominado «anillo vial del VRAEM», cuya administración corresponde al Gobierno Regional de Ayacucho y que tampoco registra intervenciones sostenidas de mantenimiento ni de conservación.

8.10. Gobiernos Regionales en el VRAEM

Los gobiernos regionales no mantienen presencia física en el VRAEM, ya que sus dependencias operan desde las capitales de provincia. Esta condición limita su capacidad de intervención directa en el territorio, lo que dificulta la ejecución efectiva de políticas públicas y la atención oportuna a las demandas locales.

Con el propósito de superar esta limitación estructural, diversas propuestas de reorganización territorial plantean la creación de nuevas provincias en el ámbito del VRAEM, a fin de mejorar la gobernabilidad, fortalecer la articulación intergubernamental y acercar los servicios públicos a la población.

La Tabla 8.23 identifica los distritos con mayor potencial para integrar nuevas unidades provinciales, agrupados por región y provincia de origen.

Tabla 8.23. Distritos del VRAEM con potencial para conformar nuevas provincias

Región	Provincia actual	Distritos propuestos para conformar nuevas provincias

Región	Provincia actual	Distritos propuestos para conformar nuevas provincias
Ayacucho	Huanta	Ayahuanco, Llochegua, Uchuraccay, Sivia, Santillana
Ayacucho	La Mar	Ayna, Santa Rosa, Anco, Samugari, Chungui
Huancavelica	Tayacaja	Surcubamba, Huachocolpa, Tintay Punco
Cusco	La Convención	Pichari, Kimbiri, Villa Virgen, Villa Kintarini

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública oficial.

La Tabla 8.24 muestra la posición y puntaje de los departamentos del VRAEM en el Índice de Competitividad Regional 2025, desglosados por las principales dimensiones evaluadas.

Tabla 8.24. Índice de Competitividad Regional 2025 en los departamentos del VRAEM

Departamento	Puesto INCORE 2016	Puesto INCORE 2025	Puntaje INCORE 2025	Económico	Instituciones	Laboral	Infraestructura	Salud	Educación	Puntaje Regional	Puesto Regional
Cusco	7	7	5.8	4.6	4.7	5.4	7.1	6.2	6.6	34.6	1
Junín	12	11	5.2	4.9	4.2	5.2	5.4	6.0	5.8	31.5	2
Ayacucho	15	17	4.8	3.3	3.8	4.0	5.7	6.1	6.2	29.1	3
Huancavelica	18	18	4.8	2.9	4.3	4.9	5.0	6.5	5.4	29.0	4

Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE), Índice de Competitividad Regional (INCORE) 2025 (Lima: IPE, 2025), consultado el 9 de julio de 2025, https://incore-spaces.nyc3.cdn.digitaloceanspaces.com/documents/incore-2025-resultados.pdf.

Cusco y Junín mantienen posiciones favorables en el índice, mientras que Ayacucho y Huancavelica registran puntajes por debajo del promedio. Huancavelica destaca por tener el menor puntaje en el pilar económico (2.9), posición que ha ocupado durante los últimos nueve años. Ayacucho descendió a la penúltima posición en 2025, con un puntaje que disminuyó de 4.2 a 3.8, debido a retrocesos en la mayoría de sus indicadores.

En infraestructura, el aeropuerto de Mazamari, con una pista de 1600 metros, limita la capacidad y frecuencia del ingreso de aviones comerciales. En cuanto a salud, el Gobierno Regional de Cusco aún no ha iniciado la construcción de su hospital regional, el de Junín se encuentra paralizado, y en Ayacucho el hospital nuevo está

casi concluido (99 %) a la espera de su entrega. Finalmente, la Universidad del VRAEM está en proyecto de implementación.

8.11. Gobiernos Locales en el VRAEM

Los gobiernos locales ejercen una intervención directa en el VRAEM, a través de los distritos que conforman las cuencas de los ríos Ene, Mantaro y Apurímac. Esta participación territorial se configura en función de la jurisdicción distrital sobre zonas críticas para la seguridad, la producción y el desarrollo alternativo.

La Tabla 8.25 detalla los distritos del VRAEM que constituyen el ámbito de intervención directa de los gobiernos locales, organizados por cuenca hidrográfica, departamento y provincia.

Tabla 8.25. Distritos del VRAEM con intervención directa de gobiernos locales

N/O	Departamento	Provincia	Distrito
Cuenca del río Ene			
1	Junín	Satipo	Vizcatán del Ene
2	Junín	Satipo	Río Tambo
3	Junín	Satipo	Pangoa
4	Junín	Satipo	Mazamari
Total			4
Cuenca del río Mantaro			
1	Huancavelica	Tayacaja	Andaymarca
2	Huancavelica	Tayacaja	Roble
3	Huancavelica	Tayacaja	Surcubamba
4	Huancavelica	Tayacaja	Tintay Puncu
5	Huancavelica	Tayacaja	Huachocolpa
6	Huancavelica	Tayacaja	Lambras
7	Huancavelica	Tayacaja	Cochabamba
8	Junín	Huancayo	Santo Domingo de Acobamba
9	Junín	Huancayo	Pariahuanca
Total			9

N/O	Departamento	Provincia	Distrito
Cuenca de la margen derecha del río Apurímac			
1	Cusco	La Convención	Inkawasi
2	Cusco	La Convención	Villa Virgen
3	Cusco	La Convención	Villa Kintarina
4	Cusco	La Convención	Kimbiri
5	Cusco	La Convención	Pichari
6	Cusco	La Convención	Unión Asháninka
7	Cusco	La Convención	Cielo Punco
8	Cusco	La Convención	Manitea
Total			8
Cuenca de la margen izquierda del río Apurímac (Huanta)			
1	Ayacucho	Huanta	Uchuraccay
2	Ayacucho	Huanta	Pucacolpa
3	Ayacucho	Huanta	Chaca
4	Ayacucho	Huanta	Santillana
5	Ayacucho	Huanta	Ayahuanco
6	Ayacucho	Huanta	Sivia
7	Ayacucho	Huanta	Llochegua
8	Ayacucho	Huanta	Canayre
9	Ayacucho	Huanta	Putis
Total			9
Cuenca de la margen izquierda del río Apurímac (La Mar)			
1	Ayacucho	La Mar	Anchihuay
2	Ayacucho	La Mar	Chungui
3	Ayacucho	La Mar	Oroncoy

N/O	Departamento	Provincia	Distrito
4	Ayacucho	La Mar	Unión Progreso
5	Ayacucho	La Mar	Santa Rosa
6	Ayacucho	La Mar	Ayna
7	Ayacucho	La Mar	Samugari
8	Ayacucho	La Mar	Río Magdalena
9	Ayacucho	La Mar	Anco
Total			9
Gran total			39 distritos

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPLAN y PCM.

8.12. Desigualdades y Desafíos en los Distritos del VRAEM

Existe una marcada desigualdad entre los distritos que conforman el VRAEM, con diferencias significativas en infraestructura, conectividad y capacidad de gestión:

a. Los distritos de la cuenca del río Ene cuentan con infraestructura completa: aeropuerto, carreteras asfaltadas, presencia policial permanente, electrificación rural y urbana al 100 %, además de un auge en turismo y agroindustria.

b. Los distritos de la cuenca del río Mantaro carecen de infraestructura básica; su conectividad está orientada hacia Huancayo y no hacia Huancavelica, lo que limita su integración regional.

c. Los distritos de la cuenca del río Apurímac presentan conectividad limitada. Las vías nacionales no están mantenidas ni conservadas en su totalidad; existe un solo puente en 100 kilómetros de río. La distancia a Ayacucho es de aproximadamente 6 horas, a Cusco 24 horas, y no existe conectividad segura con Satipo ni con Andahuaylas.

d. Existen dos proyectos de ley que requieren atención del Ejecutivo y del Congreso para la creación de nuevos distritos en la zona: la creación del distrito de Río Ene con su capital Natividad, y el nuevo distrito de Tambo del Ene, también con capital en Natividad, ambos presentados en julio de 2020.

e. Las mancomunidades AMUVRAE, NORVARAEM y SURVRAEM no han ejecutado ningún proyecto desde su creación, aunque reciben partidas presupuestales del

MEF para su funcionamiento. De las 24 mancomunidades de gobiernos locales a nivel nacional, solo dos ejecutan proyectos en 2024.[88]

La Tabla 8.26 permite identificar los principales contrastes entre los distritos del VRAEM en cuanto a equipamiento básico, accesibilidad territorial y funcionamiento institucional.

Tabla 8.26. Comparación de brechas en infraestructura, conectividad y gestión en los distritos del VRAEM

Aspecto	Cuenca del río Ene	Cuenca del río Mantaro	Cuenca del río Apurímac
Infraestructura	Aeropuerto, carreteras asfaltadas, electrificación al 100 %, presencia policial	Carecen de infraestructura básica, conectividad hacia Huancayo	Vías nacionales en mal estado, un solo puente en 100 km de río
Conectividad	Óptima	Limitada, no conectan con Huancavelica	Limitada; 6 horas a Ayacucho, 24 horas a Cusco; sin conexión segura con Satipo y Andahuaylas
Proyectos de ley pendientes	Creación de distritos Río Ene y Tambo del Ene (2020)	-	-
Gestión institucional	Mancomunidades sin ejecución de proyectos, pero con financiamiento	-	

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPLAN y PCM.

Desde 2003, el Gobierno central designó un coordinador principal para liderar la intervención en el VRAEM. La Tabla 8.27 presenta a los responsables de estas estrategias de intervención entre 2003 y 2023, junto con la autoridad que propuso su nombramiento.

[88] Perú, Ley N° 29029, "Ley de Mancomunidades", diario oficial El Peruano, 29 de mayo de 2007, art. 2.

Tabla 8.27. Coordinadores de las estrategias de intervención en el VRAEM (2003–2023)

Periodo	Responsable	Propuesto por
2003-2006	Comisionado para la Paz y el Desarrollo	Premier
2006-2011	Representante político	Premier
2012-2016	Secretario técnico	Presidente
2017-2022	Presidente Ejecutivo de DEVIDA	Premier
2023	Alto Comisionado	Premier

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Desde ese mismo año, se implementaron de forma continua diversas políticas, planes y estrategias específicas orientadas al desarrollo y la pacificación del VRAEM.

La Tabla 8.28 detalla los principales instrumentos estratégicos aprobados entre 2003 y 2023, junto con las normas que los respaldan formalmente.

Tabla 8.28. Instrumentos estratégicos aplicados en el VRAE/VRAEM y sus normas de aprobación (2003–2023)

Periodo	Política, plan o estrategia	Norma
2003–2006	Plan de Paz y Desarrollo 2003–2006 VRAE	DS N° 008-2001-CND
2006–2011	Una opción de paz y desarrollo en seguridad para el VRAE	DS N° 003-2007-DE/SG
2012–2016	CODEVRAEM / Programa de Intervención Multisectorial 2013–2016	DS N° 074-2012-PCM DS N° 077-2013-PCM
2017–	ENLCD 2017–2021	DS N° 061-2017-PCM
2018–2021	Estrategia VRAEM 2021	DS N° 102-2018-PCM
2022	PSC	RPE N° 0036-2022-DV-PE
2023	VRAEM Productivo 2024	DS N° 006-2023-PCM

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).[89]

[89] Perú, Decreto Supremo N° 074-2012-PCM, 5 de julio de 2012, consultado el 25 de julio de 2025, https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-el-ambito-de-intervencion-del-vrae-decreto-supremo-n-074-2012-pcm-800446-1/.

Aunque el Gobierno logró evitar un mayor deterioro de la situación en el VRAEM, no definió una política, un plan ni una estrategia integral y sostenida para atender la zona. Las entidades responsables ejecutaron intervenciones sectoriales fragmentadas que no alcanzaron los resultados previstos en los diversos planes formulados desde 2003.

En 2012, CEPLAN elaboró un plan específico para el VRAEM, pero el Ejecutivo decidió no ejecutarlo. En su lugar, implementó el Programa de Intervención Multisectorial. Asimismo, DEVIDA formuló planes en 2012 y 2017 que tampoco se ejecutaron, pues el Estado priorizó la intervención del MINAGRI mediante el PROVRAEM.

Actualmente, el MININTER y DEVIDA comparten la responsabilidad de la lucha contra las drogas; sin embargo, el Ejecutivo no definió con claridad las competencias de ambas entidades, lo que profundiza los problemas estructurales en el VRAEM.

En esta coyuntura, se identifican los siguientes problemas:

a. El TID son formalmente competencia del MININTER; sin embargo, debido a la superación de su capacidad operativa, el MINDEF asumió parte de las responsabilidades desde 2003.

b. La distribución del presupuesto en las dos últimas administraciones refleja que los mayores recursos se destinan al programa de lucha contra el terrorismo, lo que ha consolidado la percepción de una política estatal excesivamente militarizada.

c. La presencia de los gobiernos regionales es limitada, ya que sus sedes administrativas se ubican en las capitales provinciales, fuera del ámbito de intervención directa.

d. La fragmentación del desarrollo territorial impide una intervención articulada. Por ello, se recomienda impulsar conjuntamente el valle del río Perené y las provincias de Oxapampa y Satipo, integrándolos en una estrategia territorial compartida, en lugar de tratarlos de manera aislada, independientemente de que las zonas centro y sur del VRAE merezcan una atención particular.

La Tabla 8.29 presenta los actores, sectores y dependencias que deben participar en la elaboración de una política nacional sobre desarrollo alternativo, de acuerdo con la propuesta del autor.

Tabla 8.29. Responsables ministeriales y roles que deberían participar en la elaboración de una política nacional sobre desarrollo alternativo

Actor	Sector / Ministerio	Dependencias / Unidades
Titular del ministerio rector o conductor	PCM	DEVIDA
Oficina encargada del planeamiento estratégico sectorial	CEPLAN	Dirección de Articulación Territorial – (DATE)
Órganos de línea de los ministerios rectores, conductores e intervinientes	MIDAGRI	Dirección General de Infraestructura Hidráulica (DGIH), Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAA), SENASA, Programa de Compensaciones para la Competitividad (AGROIDEAS), AGRO RURAL, Programa Nacional de Innovación Agraria (PNIA), Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI)
	MINAM	Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural (DGEVFPN), Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), Programa de Inversión Pública para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur – II Etapa (PIGP,) Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), Programa de Inversión Pública para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur – II Etapa (Programa MINAM+CAF), Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC)

Actor	Sector / Ministerio	Dependencias / Unidades
	PRODUCE	Dirección General de Innovación, Transferencia Tecnológica y Servicios Empresariales (DIGITSE), Dirección General de Acuicultura (DGA), Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES), Instituto Tecnológico de la Producción (ITP), Instituto del Mar del Perú (IMARPE), Instituto Nacional de Calidad (INACAL), Autoridad Nacional de Sanidad e Inocuidad en Pesca y Acuicultura (SANIPES)
	MINCUL	Dirección Nacional de Artesanía, Dirección General de Museos, Dirección General de Patrimonio Cultural (DGPC), Dirección General de Industrias Culturales y Artes (DGIA)
	MINCETUR	Dirección de Desarrollo de Comercio Exterior, Dirección de Promoción de las Exportaciones de PROMPERÚ, Consolida Brasil, Programa de Apoyo a la Internacionalización (PAI), Proyecto Especial Regional Plan COPESCO
	RREE	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)
	MEF	AGROBANCO, BN, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)
Oficina de planeamiento estratégico	-	Dirección General de Política y Estrategia Sectorial
Órganos desconcentrados de los ministerios rectores	MIDAGRI	Autoridad Nacional del Agua (ANA), Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), SENASA, Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), Sierra y Selva Exportadora (SSE), Proyectos Especiales
	MINAM	Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INIGEM), Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)

Actor	Sector / Ministerio	Dependencias / Unidades
	PRODUCE	PNACP (Programa Nacional "A Comer Pescado), Programa Nacional de Diversificación Productiva PNDP, Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura (PNIPA), Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad (INNOVATE PERÚ)
	MINCUL	Centros de Innovación Tecnológica de Artesanía y Turismo (MINCETUR), apoyo a innovación artesanal (CITE ARTESANAL), Política Nacional de Cultura al 2030 (PNC)
	MINCETUR	Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR), Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERÚ)
	RREE	APCI
	MEF	SUNAT, Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN)

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPLAN y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

La Tabla 8.30 ofrece un panorama sobre la ejecución y progreso de las obras de construcción y reemplazo de puentes en el ámbito del VRAEM, administradas por el MTC, incluyendo aspectos técnicos y administrativos relevantes.

Tabla 8.30. Estado y avance de los proyectos de puentes y carreteras regionales en el VRAEM a cargo de los gobiernos regionales de Junín, Cusco y Ayacucho

Nombre de la intervención	Gobierno regional	% de progreso	Información complementaria
AY-101: Ayna–Santa Rosa–Palmapampa–Samugari–Chiquintirca AY-102: Tambo–Ninabamba–Chiquintirca–Chungui	Ayacucho	0	Estas dos vías regionales forman parte del Anillo Vial del VRAEM y están sin proyectos de intervención regional.

Nombre de la intervención	Gobierno regional	% de progreso	Información complementaria
HV-103: Salcahuasi–Lambras–Huachocolpa HV-123: Salcahuasi–Surcubamba–Cochabamba–Tintay Punco–Roble	Huancavelica	0	Ambas vías carecen de proyectos de intervención regional. Los distritos ubicados en la margen derecha del río Mantaro cuentan con salida hacia Huancayo a través de la carretera HV-109.
JU-108: Empalme JU-109-Pariahuanca-Santo Domingo de Acobamba-Andamarca JU-109: El Tambo–Acopalca–Cruce HV-109	Junín	—	No se registran proyectos de vías regionales vigentes en el VRAEM.
—	Cusco	—	No se registran proyectos de vías regionales vigentes en el VRAEM.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MTC.

Las carreteras nacionales y regionales en el VRAEM presentan deficiencias significativas, destacando la ausencia de mantenimiento y conservación efectivos, así como la falta de expedientes técnicos definitivos. En cuanto a los proyectos de puentes, uno se encuentra en condiciones de ser convocado para ejecución en 2025 y el otro en 2026; sin embargo, considerando que la duración estimada para completar cada obra es de aproximadamente cuatro años, resulta imprescindible revisar y modificar el modelo contractual habitual empleado por el MTC para garantizar una ejecución más eficiente y oportuna.

Conclusiones

1. La creación de la CODEHUALLAGA representó un modelo eficaz de articulación multisectorial para la pacificación y el desarrollo socioeconómico en territorios históricamente afectados por economías ilícitas. La delimitación precisa del ámbito de intervención y la descentralización operativa permitieron una gestión territorial eficiente y orientada a resultados.

2. El fortalecimiento del marco normativo y la articulación interinstitucional resultaron determinantes para el éxito de las políticas de desarrollo alternativo. La coordinación entre los distintos sectores del Estado, sumada a la cooperación internacional, optimizó recursos y evitó duplicidades, consolidando una respuesta integral frente a los desafíos del narcotráfico y la exclusión social.

3. La cooperación internacional, canalizada a través de organismos multilaterales y agencias de desarrollo, reforzó las capacidades institucionales y técnicas del Estado peruano. Los aportes financieros y la transferencia de conocimientos contribuyeron a la sostenibilidad de los proyectos implementados, evidenciando la importancia de mantener alianzas estratégicas para enfrentar problemáticas complejas.

4. La planificación estratégica, materializada en el Plan de Desarrollo Territorial para la Zona del Huallaga, orientó las intervenciones hacia resultados concretos y sostenibles. La identificación de prioridades y la asignación eficiente de recursos favorecieron la consolidación de proyectos productivos y la mejora de la infraestructura básica, sentando las bases para el desarrollo territorial a largo plazo.

5. La implementación de sistemas de monitoreo y evaluación, en colaboración con el INEI, permitió medir rigurosamente el impacto social, económico y ambiental de las políticas aplicadas. La disminución de los principales indicadores de pobreza, desnutrición y anemia infantil respalda la eficacia de las intervenciones y justifica la necesidad de mantener mecanismos de evaluación permanentes.

6. La intervención en corredores logísticos y la inversión en infraestructura productiva y de conectividad regional impulsaron el desarrollo económico y social de las zonas intervenidas. El acceso a mercados y la integración de las comunidades en cadenas de valor legales fortalecieron la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

7. El desarrollo alternativo, concebido como un proceso integral y multisectorial, demostró ser una herramienta eficaz para transformar territorios históricamente afectados por economías ilícitas. La sostenibilidad de los logros alcanzados requiere la continuidad de las políticas públicas, el fortalecimiento institucional y la participación activa de la sociedad civil.

8. La experiencia documentada en el Alto Huallaga constituye un referente para la formulación y ejecución de políticas públicas orientadas a la consolidación de territorios libres de economías ilícitas. El libro aporta evidencia empírica y propuestas concretas para la gestión del desarrollo alternativo en el Perú, contribuyendo al debate académico y a la mejora de la gestión pública.

9. La evolución del marco normativo subyacente al desarrollo alternativo —desde el Decreto Supremo N° 030-2013-PCM hasta el Decreto Supremo N° 060-2015-PCM— consolidó una base jurídica que facilitó la articulación de políticas y la descentralización de la gestión territorial.

10. El contraste de resultados entre el Alto Huallaga —donde la pobreza disminuyó 16 puntos porcentuales y la desnutrición infantil se redujo 20,3 puntos luego de tres años de intervención— y el VRAEM —que mantiene altos niveles de cultivos ilícitos pese a diversas iniciativas— pone de manifiesto la necesidad de adaptar las estrategias a las características locales y de reforzar la participación comunitaria.

Bibliografía

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). *Evaluación de desempeño de las intervenciones con DEVIDA – FID*. Febrero de 2022. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00ZNB9.pdf.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Misión en Colombia. *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País (CDCS) julio 17, 2020-julio 17, 2025*. https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-05/CDCS_Narrative_Public_SP-Dec14-2020-508_Compliant.pdf.

Astudillo Salcedo, César. *El VRAEM: verdades que duelen*. Lima, 2015.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). *Plan Bicentenario*. Lima: CEPLAN, 2011.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). *Plan de desarrollo territorial para la zona del Huallaga al 2021*. Lima: CEPLAN, 2015. https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-de-desarrollo-territorial-para-la-zona-del-huallaga-al-2021-2/.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*. Lima: CEPLAN, 2022.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. Actualizado*. Lima: CEPLAN, 2023. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5133337/Peru%20-%20Plan%20Estrategico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050.pdf.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). *Plan Estratégico Nacional Actualizado Perú hacia el 2021*. Lima: CEPLAN, 2016.

Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). *Informe final*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 2003. https://www.cverdad.org.pe/ifinal/.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) 2007-2011*. Lima: DEVIDA, 2007.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) 2012-2016*. Lima: DEVIDA, 2012. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D1599EE7540AD84C05257F54005EDEB6/$FILE/ENLCD-Espa%C3%B1ol_20_junio_-espa%C3%B1ol.pdf.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) 2012-2016 (reformulado)*. Lima: DEVIDA, 2016.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) 2017-2021*. Lima: DEVIDA, 2017. https://sisco.copolad.eu/web/uploads/documentos/ENLCD_PERU.pdf.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). *Estrategia VRAEM 2021*. Lima: DEVIDA, 2017.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). *Monitoreo de cultivos de coca 2022*. Lima: DEVIDA, 2023.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). *Monitoreo de cultivos de coca 2024*. Lima: DEVIDA, 2025. https://www.gob.pe/institucion/devida/informes-publicaciones/6868111-monitoreo-de-cultivos-de-coca-2024.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). *Monitoreo de superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción, Perú 2023*. Lima: DEVIDA, 2023.

Consejo Nacional de Descentralización (CND). *Plan de Paz y Desarrollo 2003-2006: departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica y las provincias de La Convención y Satipo*. Lima: CND, 2003. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CC435DEB5B8D380005257E44004F8785/$FILE/Plan_Paz_y_Desarrollo_21.11.03_.pdf.

ENACO S.A. *Informe de gestión del titular de la empresa*. Lima: ENACO, 2022. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3392007/Transferencia%20de%20Gesti%C3%B3%20ENACO%20Julio2022.pdf.

García Díaz, Jaime A. *Análisis de los aportes del Gobierno peruano a la lucha contra las drogas 2000-2015*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales [IDEI], 2016.

García Díaz, Jaime A., y Hannah M. Qwistgaard Paniccia. *Análisis de los aportes del Estado peruano a la lucha contra las drogas 2000-2020*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales [IDEI], 2020.

Gómez Gutiérrez, Carlos. *El desarrollo sostenible: conceptos básicos, alcance y criterios para su evaluación*. La Habana: UNESCO, 2017.

Gómez Gutiérrez, Carlos, y Antonio Gómez Sal. *Referencias para un análisis del desarrollo sostenible*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2013.

Gonzales Bohórquez, Miguel Ángel, Oscar Luis Calle Pérez, Rolando Enrique Campos Hashimoto y Manolo Eduardo Villagra. *Problemática del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro: escenarios prospectivos*. Lima: Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, 2023. https://ceeep.mil.pe/2023/08/31/problematica-del-valle-de-los-rios-apurimac-ene-y-mantaro/.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Estudio en el ámbito de intervención directa del Plan de Desarrollo Territorial para la zona del Huallaga 2016*. Lima: INEI, 2016.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Perfil sociodemográfico del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)*. Lima: INEI, 2019. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1661/libro.pdf.

Mendoza, Waldo, y Janneth Leyva. *La economía del VRAEM: diagnóstico y opciones de política*. Lima: USAID y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)-PUCP, 2017. http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/WM-JL-VRAEM-VFF-abril-20171.pdf.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Desarrollo alternativo en el área andina: guía técnica*. Viena: UNODC, 2010. https://www.unodc.org/documents/alternative-development/0981448.pdf.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Perú: monitoreo de cultivos de coca 2017*. Lima: UNODC, 2018. https://www.unodc.org/peruandecuador/es/03RECURSOS/informes.html.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Gobierno Regional de San Martín. *El modelo de desarrollo alternativo de la región San Martín*. Lima: UNODC, 2013.

Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). *Principales acciones de la oficina multipaís de UNOPS en la región andina 2022*. https://content.unops.org/publications/Principales-acciones-oficina-multipaís-de-UNOPS-en-la-región-andina-2022.pdf.

Perú. Ministerio de Defensa. *Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional al 2030*. Lima: Ministerio de Defensa, 2021.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre desarrollo humano 2025: actuar, confiar y conectar caminos*. Lima: PNUD, 2025. https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-2025-actuar-confiar-y-conectar-caminos.

Políticas de desarrollo alternativo: del Alto Huallaga al VRAEM

José Manuel Qwistgaard Suárez

Constituye una contribución relevante al análisis y la comprensión de los procesos orientados a transformar territorios históricamente afectados por cultivos ilícitos.

Esta obra examina, desde una perspectiva crítica y multidisciplinaria, los desafíos y oportunidades que afrontan las intervenciones estatales y la cooperación internacional en el Alto Huallaga y el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).

ISBN: 978-612-99579-1-3