



**Centro de Investigación
"Drogas y DDHH"**

Una Evaluación de la Guerra contra las Drogas en el Perú (1978/2008)

**Centro de Investigación Drogas
y Derechos Humanos (CIDDH),
Enero 2010**

Una Evaluación de la Guerra contra las Drogas en el Perú (1978/2008).

Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH).

1. Introducción.

Un buen punto de partida para analizar el complejo de las drogas y el narcotráfico bajo el paraguas de la denominada “Guerra contra las Drogas”, es a través de la medición del impacto y los resultados de las políticas públicas implementadas en el Perú contemporáneo (1978/2008).

Como punto de partida, debemos afirmar la frecuente **funcionalidad** de las políticas sobre coca/cocaína para generar consensos sociales y políticos, tanto en el caso peruano como en el de otros países periféricos de la región. Esto ocurrió en el pasado, ocurre en el presente. En la Colonia, el control sobre la coca sirvió para justificar la “extirpación de idolatrías” y maximizar la producción minera, luego en la República y el siglo XX, para sustentar los mecanismos de integración social en el Estado nacional.

Desde el 2001 en adelante, la “Guerra contra las Drogas” ha sido funcional a los Gobiernos peruanos, para incrementar y sellar las relaciones políticas y comerciales con sucesivos gobiernos de EE.UU. Es el caso de la negociación y mantenimiento del ATPA(DEA)¹, la suscripción del TLC, la implementación del IIRSA para el desarrollo de infraestructura regional², e ingresar a la modernidad de la mano del Consenso de Washington de 1991. EE.UU es el primer socio comercial de Perú, con 26% de sus exportaciones y 19% de sus importaciones.

En el caso de los países hegemónicos, la mencionada “Guerra contra las Drogas” es funcional para la lucha global del terrorismo en especial en Afganistán y Colombia, el intento de control y manejo sobre los 5.5 millones de kms cuadrados de la Cuenca Amazónica y sus recursos -como ocurrió hace seis siglos entre la Corona española y portuguesa (Tratado de Tordesillas, 1494)-, pero también para enfrentar, dividir y debilitar regímenes diferentes, o para asegurar el simple ejercicio del poder imperial.

La pregunta ineludible que surge y que debe hacerse el Estado peruano es: ¿sirvió en el pasado, sirve ahora la “Guerra contra las Drogas”, para

¹ Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga, anteriormente conocida como Ley de Preferencias Arancelarias, promulgada el 6 de agosto del 2002 por el Congreso de los EE.UU

² Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, foro de dialogo para el desarrollo de infraestructura en transporte, energía y comunicaciones surgida el año 2000, www.iirsa.org

prevenir el uso, curar a los usuarios problemáticos, reducir las áreas del territorio sometidas a su cultivo declarado ilícito, o para evitar la corrupción de jueces, la violencia del crimen organizado?

2. Historia Reciente.

El Perú, como muchos otros países de América Latina, ha sido y es fiel observador de los compromisos internacionales que se han venido suscribiendo en el mundo, para el control del narcotráfico, y ahora del denominado “**narco terrorismo**” (primera contradicción). Otra cara del dilema es: ¿hasta que punto el resto de países pueden o quieren cumplir las normas de Derecho internacional que ordenan reducir la demanda de tales sustancias? ¿Tales normas son inmodificables?

En una primera etapa, a través de la Sociedad de Naciones en 1919, y luego, desde la aparición de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, las Convenciones de 1961, 1971, 1972 y 1988. Luego vendrían las otras Convenciones contra la Corrupción, el Crimen Organizado, la Estrategia Hemisférica de la OEA de 1996.

A pesar de contradecirse en varios aspectos con las normas internacionales de derechos humanos³ (**segunda contradicción**), los países, principalmente los del Sur, insisten en aplicar sin ningún control democrático, judicial, constitucional, las normas antidrogas a pesar de los enormes costos que ellas representan: aumento de las violencias, mayores niveles de inseguridad urbana y rural, alta corrupción a nivel del Estado, pero sobretodo, afectación sistemática de derechos individuales y colectivos.

En su calidad de ser durante muchos años primer productor mundial de la hoja de coca, junto con Bolivia inició el proceso de consulta sobre el estado de la hoja de coca, en 1949. En 1952, luego de un discutible proceso de revisión científica⁴ de la OMS, Comisión de Estupefacientes, el arbusto fue incluido en la Lista Uno de Sustancias sometidas a Fiscalización, Convención de 1961.

Desde 1968 y luego en 1971 con la declaración del presidente Richard Nixon del problema de las drogas como uno que afecta la seguridad nacional, se origina esta fase de una guerra global que tiene capítulos nacionales diferenciados en Europa, en Asia y por supuesto, en los países de América Latina. En abril 1986, el presidente Ronald Reagan repitió la cruzada contra las drogas, a escala mundial, mediante su Directiva de Seguridad Nacional 220.

³ Varios Principios de la ONU y regímenes son puestos en duda/tensión, por la aplicación del Sistema Internacional de Control de Drogas: principalmente el Sistema Internacional de DD.HH, los términos de intercambio comercial, las normas que regulan la Aviación Civil, las de Protección del Medio Ambiente.

⁴ Revista Perú Indígena, CACERES Baldomero, “Historia, Prejuicios y Versión Psiquiátrica del Coqueo Andino”

Desde la aparición del primer tratado internacional anti drogas en 1912, la primera ley peruana que refiere el tema en 1920⁵, pero sobretodo en la etapa que cubre este documento, el Perú ha aplicado el principio de **Reducción de la Oferta** a través de la instauración de un modelo de aplicación fundamental de las normas del derecho penal, con amplias facultades policiales. En el ámbito de la producción se ha pretendido obtener metas anuales de erradicación de cultivos de coca, interdicción y cuando corresponde, otro tipo de controles biológicos.

Hoy en día, el Perú no solo se mantiene como fiel seguidor de los consensos globales, sino que es un firme aliado de los sectores más conservadores de los EE.UU/ONU, en una lucha que ha sido criticada por analistas⁶, escritores⁷, economistas⁸, liberales, ONGs, así como diversos movimientos sociales⁹. Los gobiernos peruanos, sostienen una “guerra” sin recursos suficientes, pero con reconocidos discursos y operadores mediáticos, mantienen sin evaluar un esquema ineficiente, inefectivo, pero que es funcional para todos: al estilo del juego de “policías y ladrones”.

Mientras tanto, la industria del narcotráfico sigue funcionando con fluidez y avidez acercando a productores pobres y usuarios ricos, aprovechándose de los mecanismos legales y económicos que deja un Estado incapaz de repensar sus políticas. Algún presidente anterior del Perú la calificó del mayor ejemplo de agro industria, el mejor ejemplo de integración horizontal/vertical, uno de los pocos ejemplos de una empresa transnacional proveniente del Sur.

Ni la militarización de esta guerra contra las drogas, ni la extradición intensiva de extranjeros hacia los EE.UU, ni el corte del “puente aéreo” de la droga, ni el reciente despliegue de la IV Flota en los mares de América del Sur, parecen dar resultados definitivos en combatir las causas profundas de este negocio ilícito.

¿Hasta cuando?

Cuadro Uno: Area bajo Cultivo de Coca.

Año¹⁰	1979	1980	1981
Area	32,939	37,502	42,696

Año	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Area	106,000	108.800	110,400	120,400	121,300	120,800	129,100	108,800	108,600	115,300

⁵ Monografía sobre Legislación sobre Drogas, CEDRO.....

⁶ Meter Cohen, Reuters, Ethan Nadelmann, Rosa Del Del Olmo, Juan Gabriel Tokatlian,

⁷ Diversos trabajos y pronunciamientos de Mario Vargas Llosa, Gabriel García Márquez,

⁸ Milton Friedman.

⁹ Foro Social Mundial.

¹⁰ Lamas y Webb. 1987, cifras del Ministerio de Agricultura

Como puede observarse, el desarrollo de las áreas sometidas al cultivo de

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Area	94,400	68,800	51,000	38,700	43,400	46,200	46,700	44,200	50,300	48,200	51,400	53,700	56,700

coca pueden explicarse bajo tres perspectivas (lectura cuadro Uno): el ciclo de incremento inicial (el “boom” de la coca hasta 1992), la progresiva reducción del área de cultivos de coca en la segunda mitad de la década de los 90s (desde 1995), como consecuencia de la crisis económica y la generación de condiciones para producir en ese entonces cambios significativos en el ciclo coca/cocaína. El tercer momento, es la recuperación de los precios y la renovación de los cultivos de coca pero adecuándose –a través de una racionalización y aumento de la productividad- a las necesidades internacionales de la industria de la PBC/HCI en la selva alta peruana y lo que denominamos la “racionalización”¹¹ de la economía de la coca en América del Sur, desde el final de la administración Fujimori hasta la fecha.

Cuadro Dos. Producción Cocaína en los Andes (Cuadro Tres).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Area con Coca	190,800	220,600	221,300	210,900	170,300	153,800	158,000	159,600
HCI prod TM	825	925	879	827	800	784	937	910

Un a revisión de las cifras que presenta el World Drug Report de la UNODC 2006 (ver cuadro...), nos muestra los nulos impactos de las políticas de interdicción para reducir la cantidad de droga que se produce en los Andes, desde 1998 hasta el 2005.

Cuadro Tres. Producción de HCL, Perú, (Cuadro Cuatro)

	2005	2006	2007	2008	2009
HCI TM	180			280	301

Entonces, si hay más cocaína disponible en los mercados, ¿Dónde están los éxitos en la reducción de la pureza, calidad, el aumento de los precios en las calles de las ciudades donde se consume? Aquí se muestran en las zonas de producción, los denominados efectos globo, mercurio, membrana, etc¹²: la

¹¹ Trabajo para la CAF, aparición el 20 de enero 2010

¹² Trabajos de Cabieses.....

producción de coca/cocaína tiene a dispersarse como un efecto inmediato para enfrentar la interdicción.

3. Un Factor de Injerencia. Las relaciones con EE.UU

Entre 1989 y 1991, se produjeron las Cumbres de Cartagena y San Antonio en la que se consolidó una primera alianza de los países andinos con los EE.UU bajo el fomento de la Iniciativa Andina como instrumento marco de cooperación entre países que producen y consumen principalmente cocaína, bajo el formato formal del principio de **responsabilidad compartida** y la no injerencia en los asuntos domésticos (Carta de la ONU).

Desde julio de 1990 y a lo largo del gobierno de Alberto Fujimori quien contó con la complicidad de su asesor Vladimiro Montesinos, éste tuvo el absoluto manejo de las políticas de drogas con el apoyo formal de las administraciones norteamericanas: los Embajadores (Dennis Jett, John Hamilton, hasta Mc Kcinley), así como funcionarios de los Gobiernos de George Bush padre (1988/1992), Bill Clinton y George Bush hijo en el Departamento de Estado, Pentágono y Zares antidrogas como Lee Brown, Barry Mac Caffrey.

En un caso muy peculiar de esta “guerra contra las drogas” en el mundo, el segundo productor mundial de coca/PBC/cocaína tuvo el completo soporte del mayor consumidor de esa droga y máximo promotor de esta “guerra antidrogas”, para que el asesor presidencial Vladimiro Montesinos se encargara de ordenar/eliminar/negociar con los grandes barones de la droga¹³ y sostuviera una compleja red de corrupción desde la cúpula del Estado peruano; las relaciones entre política y narcotráfico empiezan en 1983, con el diputado por Tingo María Reynaldo Rivera de AP, pero siguen con Carlos Landberg (APRA) en 1985, hasta el período “pico” de Montesinos donde se produjo una perfecta articulación entre corrupción del narcotráfico y manejo del Estado.

A partir de la transición democrática peruana en el 2001, Lima permitió una mejor relación con Washington, por la apertura de la carpeta comercial bilateral, el mantenimiento sin mayores problemas sobre la visión conjunta de los escenarios antidroga –a pesar de la disminución progresiva de la cooperación económica norteamericana- y la novedad de la mayor cercanía en los escenarios de la seguridad regional y la visión respecto del conflicto armado colombiano y los regímenes alternativos bolivarianos, entre Lima y Washington.

Particular mención requiere el acercamiento de las agendas de seguridad del Pentágono, el Comando Sur y las FF.AA peruanas, con la flexibilización congresal para ingreso de tropas y equipos extranjeras, diversos ejercicios UNITAS, Nuevos Horizontes, Halcón Cóndor, la IV Flota, pero sobretodo con el diseño e implementación del Plan VRAE a partir de diciembre de 2006.

4. ¿Política de Estado o el estado de las “políticas”?

¹³ Desde Evaristo Porras, Caso “Los Camellos”, “Los Chinchanos”, Demetrio Chávez Peñaherrera,

Como es el objetivo de este Documento, demostrar que el Estado peruano a lo largo de sus últimos gobiernos, en dictadura militar o civil, como en democracia formal, ha dependido de una u otra manera de modelos, principios y recursos financieros, humanos y tecnológicos que ha proporcionado la cooperación internacional, principalmente a cargo de los gobiernos de EE.UU, las Naciones Unidas (PNUFUID, UNODC) y en menor medida, los países de la Unión Europea, para aplicar un modelo de **Reducción de la Oferta** que no ha sido útil para afrontar las causas y manifestaciones de los problemas de producción, transformación tráfico y usos de los derivados de la Hoja de coca. El Estado peruano, no ha tenido percepciones propias: así lo reflejan sus confusos textos constitucionales, el de 1979, el de 1993¹⁴.

Cuadro Cuatro.

	Política	Económica	Drogas
Gobierno de Velasco Alvarado (1968-1974)	Revolución socialista, Grupo No Alineados	Reforma Agraria, nacionalización petróleo, control del Estado	XXX
Gobierno de Morales Bermúdez (1975-1979)	Transición democrática	Inicio de reforma económica	Inicio de etapa de subordinación a Washington. Erradicación
Gobierno de Belaunde (1980-1985)	Respeto a libertades, inicio de acciones de SL	Apertura económica, privatización, acuerdos con FMI	Control de la Coca tradicional, cooperación AID,
Gobierno de Alan Alan García	. Mala relación con Washington. Peores momentos del conflicto interno (El Frontón)	Política Heterodoxa, Ruptura pago deuda hiperinflación, corrupción	Diferencia discurso y práctica
Gobierno de Fujimori-Montesinos	Golpe de 1992. Re elección fraudulenta. Gobierno autoritario. Corrupción del Estado	Política Ortodoxa. Privatización Disciplina fiscal. FMI	Separa productor de narcotráfico para vencer a SL en A. Huallaga. 1998, reinicio de erradicación. Corrupción sistemática
Paniagua/Toledo (2000-2005)	Mínimos niveles de aceptación y gobernabilidad. Absoluta subordinación a Washington, visita Bush a Lima (2001)	Negociación TLC, crecimiento reservas internacionales; crecimiento economía y buenos precios internacionales	Continuación de erradicación. Subordinación a AID, Embajada
García (2006/2011)	Fuerte tono presidencialista Consolidación alianza con fujimorismo, Unidad Nacional	Continuidad acercamiento con Sud este asiático, Unión Europea y EE.UU. Cumbres	Idem que el anterior, creciente criminalización y militarización,

¹⁴ **Artículo 8°.** El Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas. Asimismo, regula el uso de los tóxicos sociales.

		ALCUE y APEC	Plan VRAE
--	--	--------------	-----------

No ha tenido capacidad de generar consensos sociales, ni políticos. Ver los Problemas de implementación de las Políticas de Estado acordadas en el Acuerdo Nacional del 2001 que incluyó de forma inconsulta la criminalización del consumo, cuando el Código Penal de 1991 lo excluye.

Menos, ha tenido capacidad de Evaluación o de monitoreo para corregir errores y efectos no deseados de aplicación de políticas generales.

Desarrollo de la legislación: Por un lado, desde la dación del Decreto Ley 22095 de 1978, a la salida del Gobierno de Morales Bermúdez, ha ocurrido una creciente inflación legislativa, mayores penas, incremento de las figuras delictivas. Por el otro, el desarrollo de Estrategias Nacionales que no son parte de un proceso de debate, discusión y generación de consensos, con aporte científicos, sino sobre la base del miedo y generalidades construidas por sectores del Ejecutivo¹⁵, y con la recurrencia a discursos, lenguajes y una serie de “lugares comunes” (guerra contra el flagelo, no a la legalización,)

Siguiendo con el plano normativo nacional, el Gobierno de Fujimori siguió una línea de seguir incrementando y detallando nuevas normas penales encargadas de reprimir simbólicamente el TID básicamente para el consumo de la prensa, opinión pública y la cooperación internacional: nuevas leyes sobre amapola y marihuana¹⁶, mayor vinculación entre narcotráfico y terrorismo, legislación de lavado de activos¹⁷, legislación sobre precursores químicos, UIF, nuevas leyes incrementando las penas¹⁸.

Una constante en la actuación del Estado peruano en relación a la Selva Alta del Perú donde se ubica el Alto Huallaga, el VRAE, la Provincia de La Convención (Cusco) como principales áreas productoras de coca, PBC y de HCI, ha sido la aplicación de una política institucional fundamentalmente basada en la interdicción, en la erradicación de cultivos ilícitos y en menor medida, en acciones puntuales de desarrollo alternativo supeditadas a la acción de la cooperación internacional.

¹⁵ Plan Nacional de Control y Prevención 1994/2000 decreto supremo 084-PCM septiembre 1994, Plan Nacional de Control y prevención 1997/2002, Estrategia Nacional 1996/2001, Estrategias Nacionales 2001/2006, 2007/2011.

¹⁶ La Ley 26320 de junio de 1994 sobre pequeña cantidad de droga, la ley 26332 de junio de 1994 sobre penalización de la comercialización de la adormidera. Ley 27024 de diciembre de 1998, que flexibiliza la sanción penal, menos para casos de TID.

¹⁷ Otras fueron las Leyes 26223 de agosto de 1993 que aplicó cadena perpetua para lavado de dinero. En junio 2002, la ley 27765 contra Lavado de Activos para actos de conversión/transferencia/ocultamiento/tenencia. Penas de 8/15 años y forma agravada 25 años. Levantamiento Secreto bancario (autorización judicial y/o Fiscal General). Ley 27693 (creación UIF): organismo encargado de análisis, tratamiento y transmisión de información para prevenir y detectar el lavado de activos; obligación de reportar para 32 sectores (notarios, bancos, seguros, agentes de bolsa, empresas que venden vehículos). Ahora depende de la Superintendencia de Banca y Seguros.

¹⁸ “Ley, Justicia y Drogas” recopilación normativa de abril del 2005, encargada por Iris Center y que fuera incautada en los sótanos de la Embajada de EE.UU en Lima, ver artículo Gustavo Gorriti, acciones ante Comisión Interamericana de DDHH.

5. Incapacidad de Escrutinio, Monitoreo ni Control.

Con el transcurrir de los años y por tratarse de unas políticas prestadas y financiadas por el exterior, los organismos encargados no han estado sujetos al escrutinio público, ni al control político del Estado (Contraloría, Congreso de la República).

Es el caso de toda la institucionalidad pre existente, empezando por la OFECOD, COMUCOD, UMOPAR en los años 70s, el CORAH PEAH, DIRANDRO principales receptores norteamericanos en los 80s, luego los organismos multi sectoriales como CONTRADROGAS en 1996, bajo la dirección de Juan Gil e Ibsen del Castillo (cercanos a Vladimiro Montesinos); DEVIDA en los años 90s con Nils Ericsson y Rómulo Pizarro.

El gran dilema de esta situación es que la institucionalidad del Estado no recibe o reciben muy poco dinero del erario público y dependen política y financieramente, de la cooperación internacional (tercera contradicción)

Así, los principales problemas que podemos considerar existen en el diseño y definición de la estructura estatal son: (i) falta de voluntad política, (ii) dependencia de la cooperación internacional, aunque esta ha venido reduciéndose progresiva y dramáticamente, para el perjuicio de los funcionarios que dependen de ella, (iii) carencia de instrumentos de transparencia, “*check and balance*”, monitoreo, verificación, ausencia de control político¹⁹.

Un problema principal tiene que ver con el fracaso de sus políticas para terminar con problemas estructurales como es el propio narcotráfico y el desarrollo de la criminalidad organizada alrededor de las drogas, la subordinación económica de miles de colonos campesinos al narcotráfico, así como los otros perjuicios que se le atribuyen al narcotráfico (corrupción, violencia, medio ambiente).

6. El Desarrollo Rural. Ni alternativo, ni Sostenible, ni Integral.

Los primeros antecedentes de cooperación provienen de los proyectos de colonización del BID de 1966, en vasta región de 300,000 kilómetros, todas zonas fundadas en la colonización proveniente de la Sierra alto andina, bajo las características de: inseguridad en la tenencia, fragmentación predial, degradación de capacidad productiva, baja productividad, baja capitalización, crédito y rentabilidad²⁰.

¹⁹ Eso es lo que nos dice la revisión de la bibliografía existente en el IDEI (Revista Agenda Internacional), en CEDRO, en la CAJ (Boletín Narcotráfico al Día), en el IEP, CEPES, la propia Info Región.

²⁰ ARAMBURU Carlos, “LA Economía Parcelaria y el Cultivo de Coca. El caso del Alto Huallaga, en Pasta Básica de Cocaína. Estudio Multidisciplinario, CEDRO, 1989.

Desde 1986, el PNUFUID ejecuta proyectos en selva alta. El Perú tiene 84 de los 108 ecosistemas reconocidos. Ocupa el cuarto lugar en el mundo en cuanto a bosques tropicales, por lo cual ha suscrito gran parte de las normas de protección a la bio diversidad²¹. Pero también se deforestan 300,000 has al año ocasionados por la presencia humana, en sus diversas variantes: colonización, actividad forestal, narcotráfico, minería informal, exploración y explotación petrolera y gasífera.

Sí, el narcotráfico es una de las causas, pero la pregunta más importante es ¿si las acciones de interdicción, y las de desarrollo rural han revertido este patrón? La Selva Alta ocupa 275,491 kilómetros cuadrados, es decir el 21.5% del territorio nacional. Allí se ubican las 16/19 micro cuencas cocaleras.

En estos años, el concepto de Desarrollo Rural ha evolucionado. Se ha producido su adopción no solo en instrumentos técnicos, pero también su adopción en instrumentos políticos en la política exterior de los países andinos, latinoamericanos y del Tercer Mundo: la CAN, las declaraciones y resoluciones en el marco del proceso UNGASS 1998/2008..

Esto haría pensar que se produjo un incremento relativo de la cooperación internacional destinada a resolver los problemas de pobreza en la Selva Alta, pero no siempre fue así:

Cuadro Cinco. Cooperación de EE.UU para Desarrollo Alternativo²²

	1990	1991	1992	1993
Economic Support Fund	3.2	60	100	40
Alternative Development	12.0	9.7	15.7	26.5

Un problema particular de la cooperación norteamericana es usualmente estuvo (está) asociada a la ejecución de políticas de represión y reducción de cultivos. Entre 1981/1985, el PEAH ejecuta US\$ 167 millones en la zona cocaleras.

Cuadro 6: ayuda americana militar y policial para el Perú: periodo 1996-2004

²¹ Convenio sobre Diversidad Biológica adoptado el 5 de junio de 1992 y ratificado por Res. Legislativa 26181 de Junio de 1993; Protocolo de Cartagena de Seguridad de la Biotecnología Moderna, Res Leg. 28170 del 2004.

²² Revista Iniciativa Andina, Actividad Legislativa Enero/Febrero 1990, Marzo 1991, Agosto 1993, WOLA.

Programa de ayuda	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Control internacional de narcóticos	12,350,000	8,975,000	13,245,000	43,572,000	48,710,000	17,010,000
Sección 1004 Asistencia contra las drogas	12,411,000	12,411,000	17,140,000	23,394,000	9,003,000	8,247,000
Total	24,761,000	21,386,000	30,385,000	66,966,000	57,713,000	25,257,000

Cuadro 7: ayuda americana económica y social para el Perú: periodo 1996-2004

Fuente: just.thefacts.org

Programa de ayuda	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ayuda económica para el control de narcóticos	4,350,000	15,165,000	16,755,000	28,875,000	28,600,000	28,300,000

La cooperación internacional de las agencias de la ONU en Perú ha invertido de 1984 a 1998, la suma de US\$ 50 millones, en proyectos de desarrollo alternativo²³. ¿Cuál ha sido el resultado?

En 1998, el Gobierno de Fujimori solicitó a través de un Plan Integral de Desarrollo Alternativo, la suma de US\$ 190 millones a la cooperación internacional en reunión de Grupo Consultivo (Bruselas, 10/11 noviembre 1998); se producen compromisos hasta por US\$ 125 millones.

Pocas veces se analizó que viene primero ¿la reducción o el desarrollo rural? Los países reunidos en Asamblea General Extraordinaria de la ONU (vigésimo período de sesiones), UNGASS de Junio de 1988, llama a un enfoque balanceado: "en los casos de estructuras de producción campesina de bajos ingresos el desarrollo alternativo es más sustentable y apropiado social y económicamente que la erradicación forzosa

Tal es el caso del problema de la pobreza rural en la región de la Selva Alta y en la Sierra (región expulsora de campesinos sin tierra), la exclusión y marginación social, como causas domésticas fundamentales y el carácter ilegal del negocio ilícito, junto a las actuales circunstancias que rodean al comercio agrícola internacional (subsidios agrícolas, proteccionismo y actual libre mercado en los países altamente industrializados, el G-8), que se convierten en la causa de fondo para el mantenimiento de la subordinación de la agricultura de la Selva Alta al narcotráfico, en los países del Sur.

7. Los Movimientos Sociales...cada vez más lejos

²³ "PNUFID, 15 Años en el Perú", 1998, página 21.

Las primeras huelgas cocaleras vienen de 1982, luego que el Gobierno del presidente Belaúnde decidiera prohibir, Decreto Ley 22927, la compra de la coca por ENACO. En 1983, el Alcalde de Tingo María Tito Jaime presidente del Comité de DDHH y máximo dirigente de los cocaleros es asesinado por bandas de traficantes.

Lo cierto es que en los últimos 30 años, la Selva Alta ha vivido bajo el Estado de Emergencia y sus efectos han sido visibles para el debilitamiento de la democracia y la presencia del Estado.

En el camino, las poblaciones urbanas y rurales de esa región del país pasaron por un evidente proceso de ser víctimas/beneficiarios de tales políticas públicas, cuyo escaso éxito/fracaso los llevó a progresivos períodos de organización y consolidación desde las primeras consultas de García/De Soto y la tesis de la informalidad, pasando luego por la denominada “*Doctrina Fujimori*” (199..).

El primer acercamiento entre cocaleros y CONTRADROGAS (Ibsen del Castillo) se produjo en la mesa de Concertación y Dialogo (Noviembre 2000), en los estertores del gobierno de Fujimori. Tres comisiones sobre erradicación²⁴

Finalmente, durante la transición democrática –Paniagua, Toledo y de nuevo García- el proceso de conflicto social/mesas de Dialogo como consecuencia de las marchas, bloqueos, paros y movilizaciones de los productores cocaleros a nivel nacional que acabaron con las Actas de Tocache y Quillabamba, ya con Chiquitín García como Ministro de Agricultura y su posterior renuncia.

En retrospectiva, más de 46 documentos, actas suscritas entre representantes del Estado y los dirigentes cocaleros.

Este proceso llevo a la aparición fugaz de la CONPACCP, así como grupos específicos que llevaron al “*empoderamiento*” y presencia fugaz de Nancy Obregón y Elsa Malpartida (búsqueda de representación política y legitimidad), que fue seguido de la posterior fragmentación del movimiento cocalero y sus representaciones gremiales.

Cuadro Ocho: Conflictos activos según el tipo – Diciembre 2009

²⁴ Elaboración de documento sobre la inoperancia, ineffectividad e ilegalidad de las acciones de erradicación, entregado al Ministerio del Interior

Tipo	N° de casos
Socioambiental	90
Asuntos de gobierno local	27
Laborales	22
Asuntos de gobierno nacional	21
Comunales	11
Asuntos de gobierno regional	6
Demarcación territorial	4
Electorales	2
Cultivo ilegal de coca	2
Total	185

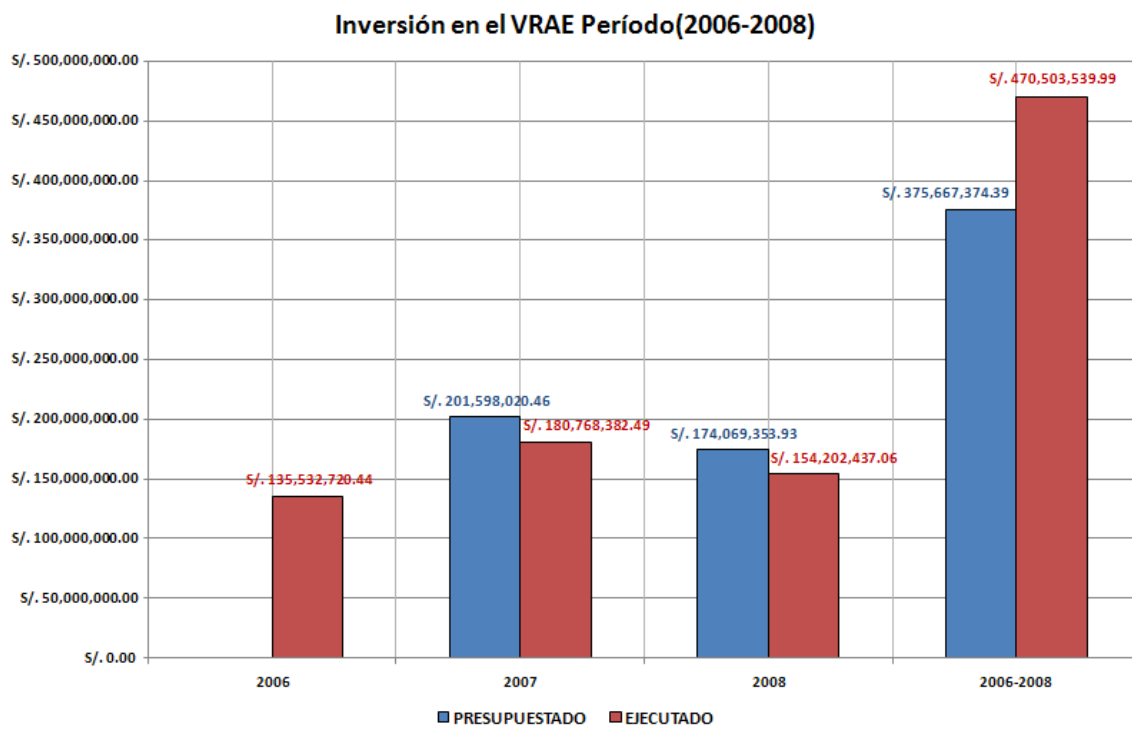
Fuente: Defensoría del Pueblo

Como lo muestran las cifras actuales, el protagonismo y la presencia del sector cocalero en la conflictividad social actual es reducida.

Los que tienen en sus manos las políticas públicas, mantuvieron el esquema de estigmatizar, alejar al Estado de la población rural de la Selva Alta y ese es un aspecto que debe ser tomado en cuenta al momento de proceder a la evaluación de las políticas sobre drogas. .

Tema VRAE

Información presupuestal de la Intervención Multisectorial Ejecutada



8. ¿Cuál es el problema del Narcotráfico? La Salud Pública.

Dentro de las drogas ilegales, la marihuana es la droga de mayor consumo ya que tiene mayor porcentaje total de prevalencia de vida que la PBC y la cocaína. A su vez, el PBC tiene mayor prevalencia de vida que la cocaína. El consumo de marihuana, PBC y cocaína ha presentado un ligero aumento entre el periodo de años presentado. Sin embargo, este sigue siendo relativamente bajo en el Perú. Dentro de las drogas legales existe un mayor porcentaje de prevalencia de vida de alcohol que de tabaco. Asimismo, se registra un notable aumento en el consumo de drogas legales (alcohol y tabaco) entre los años 1992 y 2006

Cuadro Nueve: Perú: Prevalencia de vida: consumo de drogas legales e ilegales.

Año/Drogas	Drogas ilegales			Drogas legales	
	Marihuana	PBC	Cocaína	Alcohol	Tabaco
1992	2.6	1.2	0.6	50.8	39.3
1998	5.6	3.9	1.7		
2002	5.8	2.1	1.8		
2005		3.4	3.7		
2006	3.6	1.4	1.4	83	58.8

Fuentes: INEI, Devida.

Es preciso comprender primero el significado de la dimensión de prevalencia de vida medida en el recuadro. Esta describe el número de personas que declaran haber usado las sustancias alguna vez en la vida. La frecuencia del uso que mide esta variable, por lo tanto, es baja y no supone adicción. Vistas las cifras y comparando las de drogas legales e ilegales, el consumo de drogas legales supondría un problema mayor de salud pública para el Perú que el consumo de las drogas ilegales.

El objetivo de Prevención y Rehabilitación no guarda una lógica clara con la realidad de las cifras anteriormente mostradas. El consumo de drogas ilegales es relativamente bajo en el Perú.

Empecemos por el riesgo los daños hacia la salud de la población peruana, especialmente nuestra juventud. Y el riesgo que significa que el segundo productor mundial, empiece a generar un mercado de drogas de amplio espectro dentro del país. Especialmente el riesgo que se genere un "boom" de las drogas en el país. Este ha sido el "leiv motiv" de las políticas sobre drogas en los últimos años.

Devida señala como su primer objetivo en cuanto a Prevención y Rehabilitación (Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007-2011), “*disminuir el consumo de drogas fortaleciendo e institucionalizando las políticas y programas de prevención y rehabilitación a nivel nacional*”.

Ahora si, ¿cual ha sido el verdadero impacto de las políticas de prevención sobre la disponibilidad y el uso de drogas en el país? ¿Cuál es el riesgo de las drogas, legales e ilícitas? ¿y su dañosidad?

No hay un solo tipo de consumo de sustancias, todos lo reconocen, por lo menos hay ocasionales, recreativos y problemáticos. Ahora, evaluemos los resultados de las mismas políticas sobre el tema del daño producido: número de consumidores considerados adicto, número de emergencias hospitalarias, número de muertes por sobredosis.

A pesar de que el consumo no se encuentra en la propia definición normativa del delito de TID²⁵, la Policía Nacional cumple con detener bajo sospecha de ser comercializadores y/o traficantes a un promedio de 8,000/10,000 personas cada año, que luego de un plazo de detención de 15 días, tienen que ser liberadas. **El 60% del tiempo y recursos de la policía anti narcóticos del Perú se dirigen contra usuarios!!**

9. La Policía, La Justicia, las Cárceles.

En esta segunda parte queremos dedicarnos a analizar las consecuencias de una política basada en la represión penal indiscriminada, sobre la situación de los derechos humanos de campesinos, desempleados, emigrantes, procesados, usuarios, reclusos, es decir la población más vulnerable al narcotráfico.

Cuadro Diez. Exitos de la **Erradicación de Cultivos** como Política²⁶

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Erradicación de Coca (has)	1,208	3,462	7,834	13,800	6,206	6,436	7,133 (1,004)	7,022 (4,290)	7,605 (2,733)	8,966 (3,266)

La reducción compulsiva de los cultivos es una política aplicada a nivel global para la coca, la cannabis, la amapola. El Perú viene efectuando acciones de erradicación desde el inicio de su guerra contra las drogas en 1978, desde las Operaciones “Cóndor”, “Verde Mar I y II” en septiembre de 1979, con algunas detenciones temporales por los impactos negativos sostenidos durante la guerra contra subversiva en el Alto Huallaga (1989 en adelante, hasta 1995 que se reinició cuando pareció definitiva la derrota de Sendero Luminoso).

²⁵ Artículo 296 del Código Penal de 1991 establece que.....

²⁶ Fuente CORAH-CADA

En gran parte de las experiencias, estas han sido un fracaso a no ser que fueran acompañadas de medidas inmediatas de aliviamiento de la pobreza, desarrollo rural sostenido.

Exitos de la Incautación de Drogas

Por otro lado, la actuación policial y la administración de justicia, sobretodo sobre la crítica situación judicial y carcelaria del Perú.

Cuadro Once. La Actividad Policial en el Perú: Mala Puntería²⁷.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tráfico	3,620	3,461	3,977	3,287	2,918	1,491
Consumo	6,876	8,453	10,043	13,603	12,288	9,006
Total Detenidos	10,709	12,189	14,319	17,186	15,577	10,746
Porcentaje de usuarios detenidos	55%	69%	71%	79%	79%	83%

Información Año 2004²⁸: realización de 1,995 operaciones antidrogas por parte de la PNP, es decir un promedio de 5.46 operaciones diarias, y con un resultado de **2,130 personas intervenidas (léase detenidas)**, es decir un promedio diario de 23.6 personas.

Del total de detenciones, 1,456 personas son detenidas por actos de consumo, es decir el **68.3%**. Cabe decir que de acuerdo al artículo 296 del Código Penal, los actos de consumo no son punibles, por tanto tenemos un discurso no criminalizador y una práctica policial altamente criminalizante. 215 personas son detenidas por micro comercialización, es decir el **10%** del total de actividad policial anti narcóticos; solo en el caso de 387 detenidos, se trata de casos específicos de TID, es decir **tan solo el 18.1%**.

Cuadro Doce Información correspondiente al 2008

ITEMS		TOTAL
I.	OPERATIVOS POLICIALES	12,374
II.	INTERVENIDOS	12,334

²⁷ Políticas Antidrogas. De la Corrupción y el Fracaso a la Debilidad y la Desidia (ver Revista IDELE)

²⁸SOBERON Ricardo, Documento. Funcionamiento de las Agencias de Control Penal y el Tráfico de Drogas.

A.	TRAFICO	2,373
B.	MICROCOMERCIALIZACION	2,495
C.	CONSUMO	7,466
	MENORES DE EDAD (Trafico/Micro y Consumo)	366

Procesado por la Unidad de Estadística-EM-DIRANDRO-PNP

Fuente: Laboratorio-DIRCRI-PNP Pericias Químicas

Como podemos observar de la revisión de las cifras suministradas por la propia Policía, las mismas inconsistencias en cuanto las detenciones policiales por delitos relacionados a las drogas notamos para el año 2008: más del 50% de las detenciones son por actos de consumo que no son parte del delito....

La crisis del sistema de justicia peruano, especialmente en la rama penal, tiene hondos repercusiones sociales. Parte de un proceso de selección y profunda criminalización de los pobres, basado en la exigencia social y mediática de mayor severidad a costa del principio de legalidad y la violación de principios básicos (inocencia, inversión de la carga de la prueba, libertad individual).

Culmina con el colapso de las principales agencias judiciales, procesales y penitenciarias.

Ni siquiera los procesos de reforma han podido solucionar los problemas de hacinamiento, retardo, crisis en el sistema de administración de justicia: los estudios de Iris Center, 13 y 16% de procesos penales en Lima por TID.

Las drogas son el tercer factor de prisionización en una situación en la que el sistema se cae a pedazos: 73 cárceles, 23 controladas por el INPE, 46,000 reclusos cuando solamente tiene capacidad para 25,000 internos, una tasa de hacinamiento que bordea..... x °100,000 presos. Por otro lado, la tasa entre procesados/sentenciados es del 60% lo cual muestra que la presunción de inocencia, los plazos razonables de detención son meramente simbólicos en el país (ver sentencia del Tribunal Constitucional en defensa del Estado de Derecho frente a la gran criminalidad).

Siguiendo la presión del Departamento de Estado norteamericano, los sucesivos gobiernos peruanos le encargaron al sistema criminal y sus agencias ejecutoras (PNP, Ministerio Público, PJ, INPE) el abordar el problema y pretender resolver las causas que ocasionan el narcotráfico, en una coyuntura en la que ni el sistema criminal, ni la justicia en su conjunto han recibido el debido apoyo político para emprender dichas tareas: modernización, fortalecimiento: experiencia no aplicada de la CERIAJUS, 2005/2006.

En abril del 2007, el Gobierno recibió del Congreso –Ley 29009- facultades para establecimiento de estrategia integral dirigida a combatir con mayor eficacia los delitos de TID, lavado de activos y otros.

Cuadro Trece

POBLACIÓN PENAL POR DELITO DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS

Año	Procesados por TID	
	Varones	Mujeres
2005	4,553	1,039
2006	4,565	1,226
2007	5,666	1,438
2008 *	5,902	1,426
2009		

Fuente: INPE/ Oficina de Estadística

* A Diciembre

POBLACIÓN PENAL POR DELITO DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS

Año	Sentenciados por TID	
	Varones	Mujeres
2005	1,841	457
2006	2,463	496
2007	2,843	525
2008 *	3,414	562
2009		

(RECUADRO el tema de los burriers)

Cuadro Catorce. Número de burriers detenidos²⁹.

Año	No burriers detenidos Aeropuerto
2005	287/ 290
2006	454
2007	266/344
Total	1,050 personas

10. Preguntas Pendientes y Afirmaciones Evidentes.

De cara al próximo proceso electoral del 2011, a los políticos, candidatos, movimientos locales, regionales nacionales, a los que deben diseñar e implementar los futuros Planes de Gobierno

- En cuanto fenómeno complejo y trasnacional, el narcotráfico ha sabido responder a las lógicas detrás de las políticas de represión y control penal, a nivel local como a nivel global. Se ha adecuado a la globalización, el libre mercado, la desregulación de los capitales y el final

²⁹ Información policial suministrada para artículo de Angel Paez en el Clarín del 13 de Mayo del 2007

de la Guerra Fría, de una manera sorprendente, absolutamente en todos los planos donde funciona y se reproduce;

- Los gobiernos peruanos en los últimos 30 años, ¿han tomado pasos consistentes para reducir el narcotráfico? ¿Han sometido las áreas bajo cultivo, la cantidad de droga producida, la magnitud de la criminalidad por drogas?
- **Este documento muestra que existe una brecha muy grande entre el discurso convincente de los políticos y gobernantes, y la realidad de las cifras en materia de área de cultivos, droga producida/incautada, características de la población que es sometida al control penal, la situación y amenazas reales para la salud pública, índices de desarrollo, y, funcionamiento de la justicia penal.**
- Cuando nos referimos al “combate contra el narcotráfico”, ¿el Perú ha cumplido con los instrumentos internacionales de DD.HH respecto al Debido Proceso, la Libertad individual, los principios Básicos de los Presos?
- **Este documento muestra que la aplicación de la interdicción en materia de drogas, ha estado fuertemente marcada por la generalidad, lo simbólico y frecuentes abusos contra los eslabones más vulnerables del circuito del narcotráfico: productores campesinos, transportistas menores, “mulas”, mientras que el crimen organizado se ha mantenido perneando el propio Estado.**
- Surge la necesidad que los próximos gobiernos, si quieren tener resultados más consistentes, coherentes y visibles, den respuestas nacionales para los problemas nacionales sobre pobreza rural, salud pública, orden público y seguridad ciudadana; luego, debe venir el cumplimiento de la parte internacional. Los criterios que deben enmarcar la acción del Estado, son los de proporcionalidad, racionalidad, transparencia, respeto a derechos y libertades, eficiencia y búsqueda de soberanía deben ser la base de una propuesta de política alternativa;
- Lo pequeño es más eficaz que lo macro. Es necesario repensar el diseño y la arquitectura estatales a nivel local, regional y nacional; estos deben prevalecer sobre los espacios globales y/o hemisféricos que no han resultado obteniendo resultados definitivos. No deben existir políticas nacionales únicas, y debe darse lugar a que los alcaldes, las regiones, los Estados decidan su propia forma de enfrentar la situación.

BIBLIOGRAFIA PERUANA SOBRE DROGAS

- “Narcotráfico. Realidades y Alternativas”, CAJ, 1990
- “Drogas y Control Penal en los Andes”, Comisión Andina de Juristas

- CABIESES HUGO (Editor), “Desarrollo Alternativo y Desarrollo Rural. Debate sobre sus Límites y Posibilidades”, Lima, Agosto 1999, IICA.
- CABIESES Hugo y otros, “Hablan Los Diablos. Amazonía, Coca y Narcotráfico en el Perú; Escritos Urgentes”, Quito, Julio del 2005
- CACERES Baldomero, “Historia, Prejuicios y Versión Psiquiátrica del Coqueo Andino” en Perú Indígena Número 28, Lima Instituto Indigenista Peruano, 1990
- CACERES Baldomero “Acerca del Uso y Abuso de Sustancias Psicoactivas” en Revista Debate Agrario Número 22, Octubre 1995.
- CACERES Baldomero, “Informe sobre el Problema de la Salud y las Drogas” en Drogas y Control Penal en los Andes, CAJ, 1994
- DE REMENTERIA Ibán, “La Elección de las Drogas. Examen de las Políticas de Control”, Fundación Friederich Ebert, Lima, Perú, junio de 1995.
- “Estudio Global de Mercados de Drogas Ilícitas en Lima Metropolitana”, CEDRO, PNUFUID, CONTRADROGAS, UNICRI, página 35
- “Perú: Control y Fiscalización de Estupefacientes y Lucha contra el Narcotráfico. Normas Internacionales y Nacionales”, CEPEI, Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- “Perú: Compendio de Estadísticas de Producción y Consumo de Drogas, 1980-1993”, Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI).
- “Perú en la Aldea Global”, FOPRI, Enero 1991, Diciembre 1992.
- “Programa de Desarrollo Alternativo. Parte Importante en la Estrategia Antinarcóticos de los Estados Unidos”, Embajada de los Estados Unidos, Junio 2000.
- Concepto para un Desarrollo Alternativo Integral en Zonas Cocaleras del Perú. Actividades, Experiencias y Propuestas del Proyecto AIDIA, Mayo del 2000.
- Documento “Tráfico Ilícito de Drogas, 1995-Septiembre 2000”, DINANDRO-PNP, Noviembre del 2000
- SOBERON Ricardo y otros, “The Drug War in the Skies. The U.S. “Air Bridge Denial” Strategy: The Success of a Failure. Acción Andina, May 1999
- SOBERON GARRIDO Ricardo, “Siembra Vientos” en Revista Acción Andina: Derechos Humanos y Narcotráfico, Número 1 Año 1, Junio 1997, CINEP Colombia
- “Sistema de Información Estadística de Prevención y Control de Drogas en el Perú”, Informe Trimestral, Enero Marzo 1997, OFECOD.
- SOBERON GARRIDO Ricardo, La Amazonía en el Nuevo Des Orden Internacional, 2002
- SOBERON GARRIDO Ricardo, “Leyes, Justicia y Drogas”, Lima, Abril del 2005