

“ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ
Y LA INFLUENCIA DE LA COOPERACIÓN ESTADOUNIDENSE (2006 – 2011)”

JAIME DAVID LARA SIERRA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTA D.C, 2013

“Análisis de la política antinarcoóticos en la República del Perú y la influencia de la cooperación estadounidense (2006 – 2011)”

Estudio de Caso
Presentado como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Jaime David Lara Sierra

Dirigida por:
Aldo Olano

Semestre II, 2013

A mi padre y a mi madre por su apoyo incondicional, por cultivar en mí el valor de la educación y por creer siempre en mí.

AGRADECIMIENTOS

Con este trabajo quiero agradecer a todos los que me acompañaron durante este grato periodo de mi vida. A mis amigos, a mi familia y a mis maestros que siempre creyeron en mí y me alentaron a seguir adelante para convertirme en lo que hoy soy. Gracias.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LA COCA-COCAÍNA EN EL PERÚ	4
1.1. ANTECEDENTES	4
1.2. ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN PARA LA ERRADICACIÓN DE LA COCA	8
1.2.1. La década de los noventa	11
1.2.2. El nuevo milenio	13
1.3. EL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA	16
2. COOPERACIÓN, RESPONSABILIDAD COMPARTIDA Y NARCOTRÁFICO EN PERÚ	18
2.1. LA COOPERACIÓN	18
2.2. RESPONSABILIDAD COMPARTIDA	20
2.3. NARCOTRÁFICO	24
2.4. EL NARCOTRÁFICO Y LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN EL CASO DEL PERÚ	26

3. LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS Y LA COOPERACIÓN EN PERÚ	31
3.1. LA COOPERACIÓN ESTADOS UNIDOS –PERÚ EN LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS	31
3.2. LA POLÍTICA ANTINARCOTICOS Y SUS RESULTADOS EN EL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA 2006 – 2011	38
4. CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	50

INTRODUCCIÓN

El Perú ha jugado un papel clave en el negocio de la coca-cocaína. Por muchos años fue el principal productor de esta droga a nivel mundial y luego sería superado sólo por Colombia, aunque en los últimos años esta tendencia se ha venido revirtiendo. Sin embargo el papel y la experiencia que el país ha tenido en esta problemática son generalmente ignorados. Este país lleva décadas en una interminable lucha contra el narcotráfico con un gran costo social, político y económico, sin que una solución definitiva se vea cercana. El narcotráfico se ha vuelto parte de la realidad del país, condicionando y complejizando sus problemas internos.

La producción y utilización de la coca hace parte de las costumbres y tradiciones de comunidades andinas asentadas en lo que hoy corresponde al Perú y Bolivia, que han sido aprovechadas por el narcotráfico para el cultivo de la coca para fines ilícitos. El éxito del narcotráfico en el Perú se da en parte, debido a la condición pobreza y marginalidad de los campesinos, que subsisten de esta actividad, no sólo por ser parte de sus tradiciones, sino, porque resulta mucho más rentable que otros cultivos.

La cocaína adquirió gran popularidad en la década de 1970, al tiempo que en el sistema internacional se empezaban a encender las alarmas respecto al consumo y comercialización de estupefacientes. Cuando en el sistema internacional, a través de convenciones y tratados, se comenzó a penalizar las drogas, ahora ilícitas, empezaron a identificarse los actores que hacen parte de este problema. Se da entonces la diferenciación entre países productores y consumidores. Los países en los que se cultiva y procesa la cocaína, no son los mayores consumidores de esta droga. Entre los mayores consumidores de cocaína se encuentran Estados Unidos, que durante décadas ha liderado la lucha contra el narcotráfico, al igual que países como España, Italia y el Reino Unido.

El problema del narcotráfico se entiende como un problema global de responsabilidad compartida. La mayor parte de la cooperación antinarcóticos que recibe el Perú proviene de EE.UU, cuyas relaciones bilaterales han estado marcadas

por la cooperación en esta temática. El crecimiento del narcotráfico en el Perú puede ser atribuido a la demanda proveniente de países como EE.UU y la pobreza de los campesinos de la región.¹ Sin embargo es necesaria una observación más detallada de las condiciones que han permitido el auge del narcotráfico en el Perú y las razones por las cuales la cooperación bilateral con EE.UU no ha dado los resultados esperados.

El objetivo general de este estudio es analizar las relaciones de cooperación entre EE.UU y Perú así como su influencia en la política antinarcóticos peruana. Igualmente se establecerán como objetivos específicos analizar las relaciones de cooperación entre EE.UU y Perú; estudiar la influencia de las políticas de cooperación internacional en el desarrollo e implementación de la política antinarcóticos peruana; y demostrar que la correlación existente entre la cooperación internacional y los resultados de las políticas en este ámbito no genera resultados positivos necesariamente. Para lo cual se utilizará tanto el método cualitativo como el cuantitativo.

Este estudio de caso busca entender las dinámicas de cooperación en la lucha contra el narcotráfico entre el Perú y EE.UU, así como analizar si esta relación de cooperación generó resultados positivos durante el segundo mandato de Alan García como presidente del Perú, en el periodo comprendido entre 2006 - 2011.

Este trabajo estará dividido en tres capítulos. En el primero se presentará la historia de la coca en el Perú, se hará un recuento de la historia del régimen internacional contra las drogas y sus efectos en el Perú, así como de las relaciones bilaterales entre el Perú y EE.UU desde la década de 1980, contexto caracterizado por el inicio de la cooperación entre ambos países.

Entendido este contexto, en el segundo capítulo se establecerá la definición de cooperación que se utilizará para este trabajo, teniendo en cuenta los aportes a este concepto planteados por Robert Keohane desde el neoliberalismo institucional, según el cual la cooperación se da “[...] cuando las políticas seguidas por uno de los

¹ Comparar Thoumi, Francisco E. *El imperio de la droga. Narcotráfico, Economía y Sociedad en los Andes*, 2002. p. 19.

gobiernos son vistas por sus pares como facilitadoras de la realización de sus propios objetivos como resultado de un proceso de coordinación política”.² Igualmente se expondrá el concepto de responsabilidad compartida definido como “[...]alianza de cooperación entre una multiplicidad de interesados sobre la base de una percepción común de un problema compartido, un objetivo común y la necesidad de alcanzar ese objetivo mediante una acción común y coordinada”³, bajo el cual se han desarrollado la cooperación internacional antinarcóticos y se explicará qué se entiende por narcotráfico.

Finalmente, para entender el efecto de las políticas antinarcóticos del gobierno de Alan García con la cooperación de EE.UU, se hará un análisis de los programas de cooperación desarrollados entre los dos países así una revisión de los resultados en la lucha contra el narcotráfico durante los cinco años de gobierno de García en cuanto a hectáreas cultivadas y producción de coca.

Con lo anterior se pretende validar la hipótesis del trabajo, que la cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico no genera necesariamente resultados positivos. Finalmente, este trabajo busca darle al lector un mayor entendimiento sobre la compleja situación de las drogas en el Perú y la cantidad de elementos que hacen parte del problema, junto con un panorama del papel de la cooperación en esta temática.

² Ver Keohane, Robert. “Cooperation and International Regimes”. En *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, 1984. pp. 51-52. Traducción libre del autor.

³ Ver Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes JIFE. “Informe 2012”. p. 1. Documento electrónico.

1. LA COCA-COCAÍNA EN EL PERÚ

1.1. ANTECEDENTES

La historia reciente de los países andinos Perú, Colombia y Bolivia ha estado marcada por la coca-cocaína, una problemática que ha tenido una gran influencia en sus sistemas sociales, económicos y políticos.⁴ Sin embargo la coca no es un fenómeno reciente, sus orígenes pueden remontarse a hace más de 5000 años en los Andes⁵. Desde entonces se ha insertado en las dinámicas sociales de las comunidades andinas adquiriendo diversos usos.⁶ No fue sino hasta la llegada de los españoles que el uso de la hoja de coca empezó a verse como un problema, durante más de 300 años los colonizadores se esforzaron en prohibir su utilización⁷. Estos intentos fueron en vano debido a la importancia que había adquirido la coca no sólo culturalmente sino también como medio de pago en las regiones mineras del sur de lo que hoy corresponde al Perú.⁸

La cocaína es extraída de la hoja de coca a partir de un proceso que involucra la utilización de numerosos productos químicos. A pesar del uso histórico de la coca en las comunidades de la región andina, fue sólo hasta 1859 que Albert Niemann logró aislar el alcaloide conocido como Clorhidrato de Cocaína o cocaína.⁹ En un principio se le consideró un alcaloide capaz de combatir el alcoholismo y la adicción a la morfina, e igualmente fue utilizado en medicamentos. Desde principios del siglo XIX aparecieron movimientos que buscaban impedir el consumo de estupefacientes, entre los que se encontraba la coca y sus derivados. Durante la

⁴ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 19.

⁵ Comparar Cabieses, Hugo. "Capítulo I: La historia y la mitología de la coca tienen cinco mil años de antigüedad". En *La coca: pasado y presente. Mitos y realidades*, 2007. p. 17.

⁶ Comparar Cabieses. "Capítulo I: La historia y la mitología de la coca tienen cinco mil años de antigüedad". p. 17.

⁷ Comparar Cabieses. "Capítulo I: La historia y la mitología de la coca tienen cinco mil años de antigüedad". p. 21.

⁸ Comparar Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas - CEDRO. "Historia y Problemática de las Drogas". Documento electrónico.

⁹ Comparar Cabieses. "Capítulo I: La historia y la mitología de la coca tienen cinco mil años de antigüedad". p. 21.

década de 1920 se dio un movimiento prohibicionista, que, respaldado por EE.UU derivó en convenios y tratados internacionales que buscaban acabar con el uso de estupefacientes, como el hábito de mascar coca.¹⁰

Luego, en la década 1940, surgió otro movimiento desde la comunidad médica, contra la coca-cocaína, argumentando que el mascar coca producía efectos negativos en la población. Sin embargo estos avances hacia la prohibición sólo se concretaron años después, cuando esta sustancia fue prohibida por la Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes.¹¹ En esta convención se estableció la prohibición del consumo y producción de la coca-cocaína. Tras la adhesión del Perú esta convención en 1968, todos los cultivos de coca que existían en el país, pasaron entonces a la ilegalidad. El Perú, así como todos los países signatarios se comprometieron a erradicar los cultivos en un plazo de 25 años.¹² En el año de 1971 se llevó a cabo el Convenio Sobre Sustancias Psicotrópicas y un año después en 1972 fue enmendada la Convención de 1961. El propósito de ambos tratados era el de establecer y “codificar medidas de control internacionalmente aplicables con el fin de asegurar la disponibilidad de drogas con fines médicos y científicos, y a la vez prevenir su desviación hacia canales ilícitos”¹³.

Se empezaban a dar entonces grandes avances a nivel internacional hacia una política prohibicionista en contra de las drogas, mientras que el negocio de la coca-cocaína en el Perú se fortalecía cada vez más en respuesta a la creciente demanda internacional. Mientras tanto el panorama en los otros países andinos involucrados en el narcotráfico de coca-cocaína era muy distinto. Si bien la mayoría de los cultivos de coca en las décadas de 1970 y 1980 estaban concentrados en Perú y en menor medida en Bolivia, que contaban con una extendida tradición en sus comunidades indígenas del uso de la hoja de coca a diferencia de Colombia. Estos

¹⁰ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 52.

¹¹ Comparar Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delitos UNODC. “Convención Única de 1961 sobre estupefacientes”. p.14.Documento electrónico.

¹² Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 52.

¹³ Ver Jelsma, Martin y Metaal, Piel. Washington Office on Latin America- WOLA. “Grietas en el Consenso de Viena: *El debate sobre el Control de las Drogas en la ONU*”, 2004. p. 6. Documento electrónico.

países se encargaban básicamente de cultivar la coca y en ocasiones procesarla a pasta de coca, producto previo a la cocaína. El proceso de transformación de la hoja y pasta de coca en cocaína estaba en manos de los carteles colombianos que para entonces habían adquirido gran poder. Estos carteles adquirían la materia prima y los insumos químicos, transportando la coca de Bolivia y Perú a Colombia, para luego transformarla en cocaína. Igualmente, la tarea de exportar la cocaína a los principales mercados se encontraba principalmente en manos de estos carteles, lo cual relegaba el papel de Bolivia y Perú un papel secundario en tanto que la mayor parte de las ganancias se quedaban en Colombia.

En 1975 fue derrocado el General Juan Velasco tras un golpe militar y fue reemplazado por el General Francisco Morales Bermúdez, quien lanzó el Decreto Ley 22095 de 1978 que buscaba la penalización del tráfico de drogas que causaran dependencia como la coca-cocaína.¹⁴ Este decreto consideraba que los dispositivos y efectos legales para acabar con el consumo de droga no habían sido suficientes para acabar esta actividad ilícita y encargaba del cumplimiento de la norma a un Comité Multisectorial de Control de Drogas.¹⁵ Este comité estaba conformado por los “Ministros del Interior; de Agricultura y Alimentación; de Industria, Comercio, Turismo e Integración; de Educación; de Salud y un Vocal de la Corte Suprema de Justicia de la República”¹⁶.

El problema del Perú ya no estaba constituido únicamente por las comunidades campesinas que mantenían la costumbre de mascar hoja de coca. El cultivo de esta planta había crecido de manera sostenida al igual que la demanda, ahora para suplir el creciente negocio del tráfico de cocaína. Colombia y Bolivia, países vecinos del Perú, también habían visto un fuerte crecimiento de esta actividad ilegal y a medida que esto ocurría, al interior de cada país se fortalecían las redes de narcotráfico y se fueron creando y fortaleciendo los organigramas de los productores

¹⁴ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 155.

¹⁵ Comparar CEDRO. “Ley de represión del tráfico ilícito de drogas-Decreto Ley N° 22095”, 1978. Documento electrónico.

¹⁶ Ver CEDRO. “Ley de represión del tráfico ilícito de drogas-Decreto Ley N° 22095”. Documento electrónico.

y traficantes de coca-cocaína. El tráfico de la cocaína se estaba volviendo cada vez más sofisticado y el Perú se había comprometido en instancias internacionales a acabar con los cultivos de coca.

Luego de la creación del Decreto Ley 22095, se crea la Empresa Nacional de la Coca ENACO, que según el gobierno se encargaría de monopolizar la comercialización de la hoja de coca y se encargaría de controlar el tráfico de insumos industriales y químicos usados para la producción de drogas ilegales.¹⁷ Sin embargo, el cultivo de coca había tenido un gran crecimiento que podía atribuirse a diversos fenómenos entre los cuales estaba la pobreza que se generó en las zonas con mayores índices de cultivo de coca como el Alto Huallaga. Esta condición de pobreza se había visto agravada luego del golpe de Estado del General Velasco, quien implementó una reforma agraria que aumentó la brecha en la distribución de la riqueza entre las zonas urbanas y rurales del país, lo cual propició una fuerte sustitución y transición de cultivos lícitos a cultivos de coca.¹⁸

Según Francisco Thoumi en su libro “El imperio de la droga: Narcotráfico, Economía y Sociedad en los Andes”, los peruanos tenían conocimiento de cómo producir la cocaína mucho antes del llamado “boom de la coca”.¹⁹ En esta época la industria de la coca estaba concentrada en la producción de la pasta de coca –PBC- y era exportada mayoritariamente por traficantes colombianos. Sin embargo los productores peruanos fueron tomando cada vez mayor importancia en la actividad hasta que para el año de 1992 fue mayor la producción de cocaína que de PBC.²⁰

El empobrecimiento de las áreas rurales entre las décadas de 1970 y 1980, facilitó el crecimiento del negocio de la coca-cocaína, debido a la gran cantidad de mano de obra disponible, a partir de la cual se fueron formando y fortaleciendo las redes de narcotráfico. Según el autor, con el auge del negocio en los setenta se fueron desarrollando dos ramas paralelas dentro de la industria; una que era controlada y manejada por los peruanos, que el autor describe como artesanal, encargada de los

¹⁷ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 156.

¹⁸ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. pp. 156-157.

¹⁹ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 157.

²⁰ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 157.

cultivos y de hacer exportaciones en cantidades pequeñas; y la otra, manejada por colombianos, que era responsable de las exportaciones de gran escala.²¹ De acuerdo con lo anterior, la cercanía con Colombia y el crecimiento del narcotráfico en este país vecino también hace parte de las causas que llevaron al “boom de la coca” en Perú.

El organigrama de las redes de narcotráfico en el Perú estaba conformado por:

[...] cultivadores campesinos “cocaleros”, “traqueteros” o recolectores de coca, “almacenadores” que procesan la coca y almacenan pasta de coca o base de cocaína, el “encargado del patrón”, que es el responsable de los envíos y que trabaja directamente bajo el “patrón” (generalmente un colombiano que reside fuera del Perú). La red también incluye los proveedores de los insumos químicos, guardias, guardaespaldas y empleados de seguridad, pilotos que transportan el producto fuera del país y otros.²²

Cabe mencionar la forma en la que las redes o “firmas” estaban establecidas y organizadas pues se demuestra el papel del campesino en todo el proceso de producción que estaba básicamente reducido al cultivo de coca. Quienes se encargan de los otros pasos de la producción son normalmente pobladores mestizos, pues estos procesos resultan más lucrativos. Por esta razón, el negocio no sólo se mantiene sino que repite un modelo que le permite mantener mano de obra barata, debido a la dificultad que tienen los campesinos de salir de su condición pobreza. Sin embargo hay otra rama de la industria en la que los campesinos desarrollan el proceso de producción completo, pero esta no es tan significativa ni tiene el poder de exportación de la expuesta anteriormente.²³

1.2. ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN PARA LA ERRADICACIÓN DE LA COCA

Las regiones del Perú donde se concentran la mayor cantidad de cultivos de coca son la *ceja* de la selva(VRAE) y el Alto Huallaga, esto en parte se debe a la masiva llegada de campesinos a esta zona del país. Luego del golpe de Estado del General

²¹ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 158.

²² Ver Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 158.

²³ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 158.

Morales Bermúdez, se dio un restablecimiento de la democracia. En 1980 fue elegido Fernando Belaúnde Terry como presidente por segunda vez. Dos años más tarde de llegar al poder, a través del Decreto Supremo N° 043-82-AG del 22 de abril de 1982 se creó el Organismo Ejecutivo del Proyecto Especial Control y reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga CORAH que era la entidad responsable de proyectar, ejecutar y controlar las medidas y acciones de reducción del cultivo de coca en esa región del país.²⁴ Un año después nació el Proyecto Especial para el Alto Huallaga PEAH.²⁵ Ambos proyectos se complementaban, pues el primero buscaba la erradicación de cultivos y el segundo la sustitución de los mismos, ambos proyectos contaron con apoyo por parte de EE.UU.

El CORAH buscaba la erradicación manual de cultivos de coca, valiéndose de la mano de obra de 480 campesinos- 30 trabajadores podían erradicar los cultivos de una hectárea al día- el número de hectáreas erradicadas llegó a 8.666 entre los años de 1983 y 1985. A pesar de los resultados parcialmente exitosos del proyecto en la erradicación, los traficantes comenzaron a buscar nuevas áreas para el cultivo y continuaron así expandiéndose por el país. Por otra parte, el PEAH se encargó de buscar el desarrollo de cultivos alternativos para la región del Alto de Huallaga, sin embargo el desarrollo del proyecto fue lento y no logró cumplir con las expectativas de los campesinos pues no se contemplaron las posibilidades y facilidades de mercado para los nuevos cultivos lícitos.²⁶

El descontento de los campesinos y la hostilidad de los mismos hacia el gobierno y las fuerzas armadas crearon una situación propicia para que Sendero Luminoso ingresara al Valle del Alto Huallaga en 1984.²⁷ Este grupo guerrillero, que actualmente es considerado como un grupo terrorista en instancias internacionales, se originó en la región de Ayacucho, sin embargo el movimiento se trasladó hacia el valle cocalero con el fin de financiar su causa a través de la actividad ilegal del

²⁴ Comparar Ministerio del Interior. Tema de búsqueda: Decreto Supremo N° 043-82-AG, 2013. Consulta electrónica.

²⁵ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 159.

²⁶ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 159.

²⁷ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 159.

narcotráfico.²⁸ La llegada de Sendero Luminoso al Alto Huallaga marcó el comienzo de una intervención por parte del grupo guerrillero en las redes de narcotráfico, dentro de las cuales empezó a hacer las veces de intermediario entre los traficantes y los campesinos.²⁹ Gracias a que las tropas del Ejército Nacional que se encontraban en esta zona no enfocaron su lucha contra el narcotráfico contra el campesinado por sus ataques a los representantes de CORAH, se ganaron el apoyo de ambos grupos y consiguieron expulsar a Sendero Luminoso de la región. No obstante, EE.UU se negó a dar apoyo económico y militar al Perú en la lucha contra esta guerrilla.³⁰

El siguiente presidente, Alan García (1985-1990), llegó al poder con ideas distintas a las del gobierno anterior en lo que concierne al conflicto y al problema del narcotráfico. García buscó disminuir el papel de las Fuerzas Armadas en cuanto a la problemática situación del Alto Huallaga implementando políticas con un enfoque más social y menos militar. La lucha contra los narcotraficantes y los cultivos de coca se recrudeció, mientras que se desintensificó la lucha contra Sendero Luminoso. Estas nuevas políticas generaron de nuevo un alejamiento del campesinado con el gobierno y el apoyo a los militares también fue retirado. Esta situación permitió el retorno de Sendero Luminoso al Alto Huallaga, aunque ya éste no era el único grupo al margen de la ley en la zona ya que también había llegado el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru -MRTA. Para 1987 se configura la lucha entre los dos grupos ilegales, saliendo Sendero Luminoso como vencedor por lo cual el MRTA termina saliendo del valle.³¹

Bajo las nuevas políticas, García ordenó a la policía concentrarse en los “traqueteros”, “almacenadores” y traficantes, quienes como respuesta a esta renovada persecución se pusieron una vez más en contra del gobierno con el respaldo y apoyo de los campesinos. Este contexto fue aprovechado por Sendero Luminoso para empezar a ejercer control sobre el valle cocalero, fijando los precios de la coca e

²⁸ Comparar CEDRO. “El problema de las drogas en el Perú, 2012”, 2012. p.77. Documento electrónico.

²⁹ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 160.

³⁰ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. p. 160.

³¹ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. Pp. 160 -161.

interviniendo en las relaciones de los jefes de las redes de narcotráfico. Esta compleja situación preocupó a EE.UU desde donde se mostró descontento hacia la actuación del ejército peruano, por los casos de corrupción y abuso de derechos humanos.³²

La preocupación de EE.UU por el accionar del Perú y sus fuerzas armadas los llevó al punto de amenazar al Perú con la pérdida de su *certificación* de lucha contra las drogas. La relación bilateral resultó fuertemente afectada por esta coyuntura, la economía peruana se vio igualmente afectada lo cual limitó aún más al gobierno de García en su lucha contra el narcotráfico.³³ Paralelamente en 1988 se celebró la Convención de Viena Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, en la que se reflejó la preocupación de los países por el crecimiento del narcotráfico y consumo de sustancias psicotrópicas dentro de diferentes grupos sociales y Estados alrededor del mundo. En esta convención se resaltó la relación del narcotráfico con otros tipos de delincuencia.³⁴

En esta convención se hizo un repaso de todas las actividades involucradas en la cadena del narcotráfico y se estableció que estas actividades debían ser penalizadas por cada país desde su derecho interno. De esta manera se introdujeron los delitos de lavado de dinero y blanqueo de capitales; al tiempo que se habló de cooperación entre los países buscando promover medidas multilaterales que ampliaran la lucha contra el narcotráfico.³⁵

1.2.1. La década de 1990. En 1990 llegó al poder Alberto Fujimori (1990-2000), quien logró mejorar las deterioradas relaciones con EE.UU, sin embargo en su agenda la prioridad era acabar con Sendero Luminoso, mientras que el narcotráfico ocupaba un segundo plano. A pesar del distanciamiento con EE.UU, este país había mostrado su interés en cooperar con el Perú. Para Fujimori, el narcotráfico era entendido como un problema derivado de la condición de pobreza de la población. Para atacar la pobreza, “La doctrina Fujimori”, afirmaba que los campesinos no

³² Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. Pp. 160 -161.

³³ Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. Pp. 160 -161.

³⁴ Comparar Artigas, Carmen. División de Desarrollo Social-CEPAL. “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, 2003. p.11. Documento electrónico.

³⁵ Comparar Artigas. “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”. p.11. Documento electrónico.

podían verse como criminales, por lo cual se reforzaron los programas de sustitución de cultivos. Con el fin de garantizar el éxito de esta estrategia, el gobierno trató de garantizar el precio de compra de los productos alternativos, valiéndose de la cooperación internacional y de alianzas con empresas privadas.³⁶

La eliminación del programa de erradicación, hizo que el gobierno se ganara la simpatía de los campesinos quienes habían retirado su apoyo a Sendero Luminoso por su fuerte ideología y acciones. En 1991 se retiró del Código Penal el cultivo de coca, lo cual les quitó a los campesinos la incriminación penal por narcotráfico. En esta época se dio un impresionante crecimiento en la producción de cocaína que para 1992 ya llegaba a las 165 toneladas métricas. Entre tanto, los campesinos crearon sus propios movimientos de autodefensa que se constituyeron de 175 comités organizados bajo el Frente de Defensa Contra la Erradicación de la Coca en el Alto de Huallaga FEDECAH y la Federación Agraria de la Selva Maestra FASMA. En estas organizaciones se crearon las “Rondas Campesinas” que se llevaban a cabo en contra de la presencia de Sendero Luminoso en varias zonas donde este se había establecido en el pasado.³⁷

Las fuerzas armadas recuperaron el control del Alto Huallaga, pero esto generó fuertes dinámicas de corrupción desde las altas esferas que se aliaron con algunos narcotraficantes. En 1992 Fujimori efectuó un “autogolpe” que contó con el apoyo del Ejército. Un año más tarde en 1993, se redactó la nueva constitución del Perú, que en el artículo 8 incluyó la temática de la política antinarcóticos. Para 1994 se publicó el primer Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 1994-2000. Sin embargo, a pesar de los avances en la política antinarcóticos, la relación de EE.UU con el Perú se encontraba deteriorada por el creciente y cada vez más relevante papel de las Fuerzas Armadas al interior del gobierno.³⁸

A pesar de lo anterior para el 23 de Junio de 1996 Perú y EE.UU firmaron un Convenio para Combatir el Uso Indebido y la Producción y el Tráfico Ilícito de

³⁶Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. pp. 162 -163.

³⁷Comparar Thoumi. *El imperio de la droga*. pp. 157-163.

³⁸ Comparar Palmer Scott, David. “Relaciones Bilaterales Estados Unidos-Perú en la era Clinton”, 1998. pp. 22-24. Documento Electrónico.

Drogas. Este convenio se dio con el ánimo de mejorar las relaciones bilaterales y reforzar los compromisos adquiridos con la firma de la Convención de 1988, igualmente para hacer efectivos los instrumentos y las estrategias de la lucha contra las drogas se firmó un acuerdo operativo para apoyar al gobierno peruano en sus acciones en contra del narcotráfico.³⁹

1.2.2. El nuevo milenio. En 2001 Alejandro Toledo (2001-2006) llegó al poder tras las atípicas elecciones presidenciales que tuvieron lugar tras la dimisión de Fujimori en el 2000 por numerosos escándalos de corrupción.

Sin embargo desde la llegada del año 2000, los cultivos de coca han presentado un crecimiento sostenido.⁴⁰ Para ese año los cultivos de coca alcanzaron un área de 61,200 hectáreas y una producción de 129,500 toneladas métricas de coca. Las razones de este crecimiento pueden ser atribuidas al aumento de la demanda internacional, especialmente en Asia, Europa y Estados Unidos, el fracaso de las estrategias y políticas implementadas y una reducción importante de los cultivos de coca en Colombia, lo que llevó a una relocalización de los cultivos en Perú y Bolivia.⁴¹

Durante el gobierno de Alejandro Toledo se dio el Acuerdo Nacional de 2002 en el que se exponían los principios de gobernabilidad bajo los cuales se regiría el gobierno del nuevo presidente y se determinaban cuáles serían sus políticas con respecto al narcotráfico. En este acuerdo se contemplaba la erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas dentro de un “Estado Eficiente, transparente y descentralizado”⁴². En este acuerdo el gobierno asegura que,

Nos comprometemos a adoptar una política integral contra las drogas que, sobre la base de principios éticos y valores sociales, esté compuesta por elementos educacionales, económicos, comerciales, punitivos, de salud pública y de control. Nos comprometemos también a generar y apoyar programas eficientes de cultivo alternativo de productos rentables y los que estén destinados al uso benéfico de la hoja de coca, sistemas de interdicción para eliminar el tráfico ilegal de drogas y campañas destinadas a erradicar su

³⁹ Comparar Ruda, Juan José y Noval, Fabián. “Serie Amenazas a la Seguridad: El narcotráfico. El tráfico ilícito en el Perú: Una aproximación Internacional”. pp. 38-39. Documento Electrónico.

⁴⁰ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas 2012-2016”, 2012. p.3. Documento electrónico.

⁴¹ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas 2012-2016”. p.9. Documento electrónico.

⁴² Ver Acuerdo Nacional, 2002. p.19. Documento electrónico.

consumo. Atenderemos además la situación y las necesidades de las poblaciones más afectadas por el narcotráfico y la salud de las personas afectadas por su consumo.⁴³ Igualmente se planteó como objetivo reducir en un 40% los cultivos de coca y la producción de cocaína.

El nuevo milenio llegó con la firma de varios convenios como el Convenio de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 y el Convenio de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de 2003, así como convenios bilaterales con Estados como México y Colombia, con el fin de endurecer la lucha contra el narcotráfico.⁴⁴ Sin embargo, el problema de las drogas en el Perú responde a condiciones especiales, ya que como se mencionó el organigrama de las “firmas” peruanas pone a los campesinos en el último eslabón de la cadena de corrupción y son ellos los más afectados. Por esta razón las políticas antinarcóticos en el Perú tienden a ser muy complejas, ejemplo de ello es el enfrentamiento entre la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú y el gobierno nacional.⁴⁵

Esta organización nació por la inconformidad de los campesinos cocaleros con las políticas de erradicación a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas DEVIDA, oficina del gobierno peruano que tiene como misión conducir las políticas contra las drogas en el país. Esta oficina también es la encargada de gestionar los recursos económicos del gobierno nacional y de la comunidad internacional. En el año de 2004 los cocaleros le pidieron al gobierno la eliminación de DEVIDA y de ENACO, pero esta no era una opción para el gobierno pues su eliminación implicaría la liberación para el comercio de pasta de coca y coca entre los cocaleros y los narcotraficantes.⁴⁶

En ese mismo año los cocaleros marcharon masivamente para expresar su inconformidad con las políticas de lucha contra las drogas del entonces presidente

⁴³ Ver Acuerdo Nacional, 2002. p.35. Documento electrónico.

⁴⁴ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas 2012-2016”. pp. 63-64. Documento electrónico.

⁴⁵ Comparar Navarrete Frías, Carolina y Thoumi, Francisco E. UNESCO. “Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: el caso de Perú”, 2005. pp. 17-18. Documento electrónico.

⁴⁶ Comparar Navarrete Frías y Thoumi. “Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: el caso de Perú”. pp. 17-18. Documento electrónico

Alejandro Toledo al que le exigían la renuncia argumentando que su gobierno actuaba a través de abusos y mentiras debido a los acuerdos realizados entre el gobierno y el campesinado el año anterior. Entre los acuerdos estaba: una asociación estratégica entre cocaleros y el gobierno para desarrollar las zonas cocaleras y combatir el narcotráfico; el acuerdo entre DEVIDA y los cocaleros para la reducción concertada de cultivos; la realización de estudios por parte de DEVIDA para determinar cual era la demanda de coca para usos lícitos; la erradicación de cultivos a través de CORAH y el desarrollo de cultivos alternativos paralelamente; ENACO debía realizar un nuevo censo para fijar las compras legales de coca y el Ministerio de Agricultura estaba encargado de articular una cadena productiva en las zonas cocaleras. Estos acuerdos no fueron cumplidos por el gobierno y algunas de las políticas de erradicación han sido establecidas sin previa negociación con los campesinos cocaleros.⁴⁷

En 1991, bajo el principio de “responsabilidad compartida”, la Comunidad Europea le otorgó a los países de la Comunidad Andina acceso preferencial al mercado comunitario europeo bajo el Sistema Generalizado de Preferencias SGP, igualmente EE.UU creó una figura similar en el 2002, la Ley de Preferencias Andinas y Erradicación de la Droga ATPDEA. Esta ley ofrece acceso libre de aranceles a varios productos provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Más adelante, en 2005, se produjo un cambio del SGP por el SGP Plus que es el Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza, que amplió los instrumentos que se contemplaban dentro del acuerdo, incluyendo las convenciones de 1961, 1971 y 1988. Esto se dio durante el mandato del presidente Toledo en el cual se mejoraron notablemente las relaciones políticas y comerciales con EE.UU y el resto del mundo.⁴⁸

En el 2004 se iniciaron las negociaciones del Tratado de libre Comercio entre EE.UU y el Perú, las cuales llegaron a un final tras 13 rondas de negociaciones

⁴⁷ Comparar Navarrete Frías y Thoumi,. “Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: el caso de Perú”. pp.18-20. Documento electrónico

⁴⁸ Comparar Ruda y Noval. “Serie Amenazas a la Seguridad: El narcotráfico. El tráfico ilícito en el Perú: Una aproximación Internacional”. pp. 35-36. Documento electrónico.

en diciembre de 2005 y el tratado fue firmado en 2006; este tratado sería implementado durante el segundo gobierno del presidente Alan García.⁴⁹

1.3. EL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA

En el segundo gobierno de Alan García (2006 – 2011) la lucha contra las drogas y la búsqueda de la erradicación de los cultivos de ilícitos fueron una prioridad dentro de la agenda política del gobierno. En el Perú, cada vez que se posesiona un nuevo presidente, se debe elaborar una nueva Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas. En la estrategia elaborada por el gobierno de Alan García, con el apoyo de DEVIDA, el gobierno reafirmó su compromiso con la erradicación no sólo de los cultivos y distribución de coca-cocaína, sino también del consumo.⁵⁰

Durante el segundo mandato de Alan García los indicadores en la lucha contra las drogas, como el área cultivada con coca y la producción de cocaína presentaron un incremento sostenido y constante. Para el año de 2009, Colombia seguía siendo el primer productor de coca del mundo y el Perú ocupaba el segundo lugar con alrededor de 56.100 hectáreas cultivadas. El año anterior el área cultivada había tenido un incremento de un 4.5%. En el 2009 el Perú producía la preocupante cifra del 36% de la cocaína en el mundo.⁵¹ Estas cifras resultan alarmantes si se comparan con años anteriores, ya que para el comienzo del gobierno de García en 2006, el área cultivada era de 51.400 hectáreas. Este deterioro en las cifras mostraba un marcado fracaso en la política antinarcóticos del gobierno de García.

Para el año 2010, las cifras confirmaron el crecimiento sostenido que habían venido presentando los cultivos de coca en el Perú, el área cultivada llegó a las 61.200 hectáreas.⁵² A pesar de los esfuerzos de CORAH y la cooperación

⁴⁹ Comparar Ruda y Noval. “Serie Amenazas a la Seguridad: El narcotráfico. El tráfico ilícito en el Perú: Una aproximación Internacional”. Pp. 36-39. Documento electrónico.

⁵⁰ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”, 2009. pp. 3-5. Documento electrónico.

⁵¹ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”. pp. 7-8. Documento electrónico.

⁵² Ver CEDRO. “El problema de las drogas en el Perú, 2012”. p.39. Documento electrónico

internacional para combatir este problema, los cultivos siguen en aumento. Según el informe, *El problema de las drogas en Perú 2012*, la razón radica en que muchos de los campesinos que habían reemplazado sus cultivos ilícitos por cultivos lícitos, retornaron al cultivo de la coca ya que éste resulta mucho más rentable. Además muchas zonas en las que antes no se cultivaba coca se han vuelto coccaleras, esto se debe al efecto *efecto globo* o *spill over* causado los programas de erradicación. Es decir, los cultivos de coca se están desplazando a nuevas zonas, mientras más se erradique el cultivo en una zona, estos se empezarán a dar en otra.⁵³

A pesar de que la lucha contra las drogas durante el gobierno de Alan García fue constante, EE.UU manifestó su preocupación por la presencia de algunos remanentes de Sedero Luminoso. Igualmente el Gobierno de Alan García se quejó del hecho que el Perú recibe cuatro veces menos ayuda que Colombia y afirmó que el país debía buscar mayor cooperación en Asia y en la Unión Europea. Sin embargo, aumento de la producción en su gobierno dejó a un Perú acercándose cada vez más a Colombia como primer productor mundial. Por lo anterior, en el siguiente capítulo se observará el efecto de las políticas antinarcoóticos durante este gobierno en la disminución de cultivos y producción, y cuál ha sido el papel de la cooperación con Estados Unidos, basada en el principio de “responsabilidad compartida”.

⁵³ Comparar CEDRO. “El problema de las drogas en el Perú, 2012”. pp.37-41. Documento electrónico

2. COOPERACIÓN, RESPONSABILIDAD COMPARTIDA Y NARCOTRÁFICO EN PERÚ

2.1. LA COOPERACIÓN

La cooperación contra el narcotráfico proveniente de EE.UU es el tema central de este estudio, ya que la lucha contra el narcotráfico se ha convertido en el principal interés y preocupación estadounidense en el Perú. Sin embargo, para realizar un análisis de esta relación de cooperación es necesario examinar a qué se refiere este concepto y cuál es su aplicación en el campo de la política internacional.

Dentro de las teorías de las relaciones internacionales, la cooperación es un concepto adoptado principalmente por el paradigma liberal. Según este paradigma, la cooperación internacional debe promoverse con el fin de lograr la paz, el bienestar y la justicia en el sistema internacional.⁵⁴ De este paradigma se han desprendido teorías que han sido la base del estudio de la realidad internacional para los académicos; el neoliberalismo institucional, cuyo mayor representante es Robert Keohane, trata, al igual que otras teorías liberales, de explicar la cooperación enmarcada dentro de una conceptualización del funcionamiento del sistema internacional.

Keohane en su libro “After Hegemony” explica que la cooperación es posible aún en la ausencia de un hegemon en el sistema internacional gracias a la existencia de los regímenes internacionales y trata de sistematizar alrededor de esta idea el concepto de cooperación.⁵⁵ Explica que la cooperación debe distinguirse de la armonía, pues esta última se refiere a una situación en la que las políticas de los actores son perseguidas por cada uno de ellos de manera individual y esto lleva automáticamente a la realización de las metas del conjunto de actores.⁵⁶ A diferencia de la armonía la cooperación según Keohane

[...]ocurre cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de otros, a través de un proceso de negociación de coordinación política. Para

⁵⁴ Comparar Salomón, Mónica. “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, Disidencia y Aproximaciones”, 2002. p. 5. Documento electrónico.

⁵⁵ Comparar Keohane. “Cooperation and International Regimes”. p. 50.

⁵⁶ Comparar Keohane, “Cooperation and International Regimes”. p. 51.

resumir formalmente, *la cooperación intergubernamental se da cuando las políticas seguidas por uno de los gobiernos son vistas por sus pares como facilitadoras de la realización de sus propios objetivos como resultado de un proceso de coordinación política.*⁵⁷

Keohane aclara que la cooperación no implica la ausencia de conflicto, y que por el contrario surge del éxito parcial en tratar de resolver un conflicto que puede ser real o potencial, “la cooperación surge únicamente en situaciones en las cuales los actores perciben que sus políticas están o podrían estar en conflicto”⁵⁸. Sin embargo no se refiere solamente a que sus políticas estén o podrían estar en conflicto, sino que la cooperación se genera cuando existe o podría existir un conflicto que afecte a las partes implicadas en el proceso de cooperación.

La identificación de un conflicto y/o un enemigo común a dos o más Estados los lleva a un ambiente de cooperación. Como lo explica Mónica Salomón, según los diálogos entre neorrealismo y el neoliberalismo, la cooperación se genera de la idea de anarquía en el sistema internacional que lleva a una cooperación sostenida.⁵⁹ Sin embargo la cooperación no puede ser atribuida sólo a la anarquía, sino a las situaciones y coyunturas derivadas de ésta, que van llevando a los actores a una cooperación mediante la cual buscan proteger sus intereses.

En el caso del Perú y EE.UU, la cooperación se da en un contexto de crecimiento del narcotráfico y un crecimiento de la demanda en Norteamérica. Los índices de consumo de los países productores como Perú resultan ser abismalmente menores a los de países como EE.UU, calificado como un país consumidor. Por lo anterior, la lucha contra las drogas se desarrolla desde los países productores, como el Perú, en alianza con los países consumidores, siendo generalmente estos últimos quienes poseen una mayor capacidad económica para enfrentar este fenómeno. El narcotráfico se ha convertido entonces en un enemigo común entre Perú y Estados Unidos. Aunque este fenómeno afecte a ambos países en dimensiones y proporciones diferentes, existe un claro interés de ambos Estados en acabar o disminuir en lo posible este problema, por lo cual la cooperación se ha convertido en una herramienta

⁵⁷ Ver Keohane. “Cooperation and International Regimes”. pp. 51-52. Traducción libre del autor.

⁵⁸ Ver Keohane. “Cooperation and International Regimes”. pp. 53-54. Traducción libre del autor.

⁵⁹ Comparar Salomón “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, Disidencia y Aproximaciones”. p. 20. Documento electrónico.

básica de este esfuerzo de ambos países.

La definición realizada por Keohane de cooperación enmarcada en el neoliberalismo institucional, es la que en este trabajo se utilizará para el análisis de la cooperación contra el narcotráfico entre EE.UU y Perú. Sin embargo para entender el problema que se pretende estudiar, se deben entender otros conceptos de gran importancia en la temática de la cooperación en la lucha contra el narcotráfico: la responsabilidad compartida y el concepto mismo de narcotráfico.

2.2. RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

El concepto de responsabilidad compartida es un concepto que el Derecho Internacional importa desde la ética. Este principio se aplica en muchas esferas de cooperación, no sólo en la lucha contra las drogas. Entonces la responsabilidad compartida,

Sirve de marco para forjar una alianza de cooperación entre una multiplicidad de interesados sobre la base de una percepción común de un problema compartido, un objetivo común y la necesidad de alcanzar ese objetivo mediante una acción común y coordinada.⁶⁰

La responsabilidad compartida puede considerarse entonces una responsabilidad de todos los actores afectados o interesados en combatir un problema.

En la década de 1980 se habló de “responsabilidad colectiva” en la lucha contra las drogas y en los noventa apareció el término de “responsabilidad compartida” para finalmente convertirse en “responsabilidad común y compartida” como se le conoce actualmente. Entre el siglo XIX y XX la comunidad internacional empezó a preocuparse por el consumo masivo de diversas sustancias psicoactivas y estupefacentes, por lo cual surgen varios acuerdos que llegan a su conclusión con la Convención 1961.⁶¹

Esta convención tuvo como fin establecer un régimen de fiscalización internacional de drogas ilícitas en el marco de las Naciones Unidas y crear una normatividad que se reforzaría unos años mas tarde con El Protocolo de 1972 de

⁶⁰ Ver JIFE. “Informe 2012”. p. 1. Documento electrónico.

⁶¹ Comparar JIFE. “Informe 2012”. p. 1. Documento electrónico.

Modificación de la Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes. Esta modificación mejoró aspectos de la convención, adicionalmente, con el Convenio Sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 se aumentaron las sanciones a otras sustancias sintéticas. Unos años después se llevó a cabo La Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 en la cual se abordaron temas como el lavado de dinero, sobre el cual no se había hecho referencia en las convenciones anteriores.⁶² Con estas convenciones se buscaba reforzar la cooperación internacional contra el narcotráfico.

En esta última convención se hace una fuerte referencia a la responsabilidad compartida, pues los Estados firmantes aseguran que la erradicación del tráfico de drogas es una problemática de todos los Estados. Según el Informe de 2012 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes JIFE, los logros obtenidos por el sistema de fiscalización internacional en los primeros 100 años se deben al compromiso de los Estados en cooperar de manera concertada en contra del narcotráfico.⁶³ Muchos de los Estados miembros, como el Perú, han basado sus políticas antinarcótico en las convenciones y tratados internacionales.

Además de estas convenciones, se han celebrado tratados bilaterales entre Estados, como EE.UU, que aceptan su parte de responsabilidad en de la lucha contra las drogas. Estos tratados bilaterales se dan, entre otras cosas, debido a que la naturaleza del narcotráfico no responde a patrones iguales en todos los países y con todas las sustancias. En el año de 1981 la Asamblea General de la ONU aprobó la Estrategia Internacional Para la Fiscalización del Uso Indebido de las Drogas, que resaltaba la imperante necesidad de adoptar un criterio mundial eficaz, amplio y coordinado.⁶⁴

El principio de responsabilidad compartida fue reafirmado en 1984 cuando se aprobó la Declaración Sobre la Lucha Contra el Narcotráfico y el Uso Indebido de las Drogas. Sin embargo, el principio de responsabilidad compartida fue resaltado en numerosas ocasiones en instancias internacionales, en busca de crear conciencia del

⁶² Comparar JIFE. “Informe 2012”. p.2. Documento electrónico.

⁶³ Comparar JIFE. “Informe 2012”. p.2. Documento electrónico.

⁶⁴ Comparar JIFE. “Informe 2012”. p.3. Documento electrónico.

problema de las drogas y la necesidad del trabajo en conjunto en contra de éstas. En 1990, el decimoséptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, estuvo dedicado a la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y distribución de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. La Asamblea General aprobó la Declaración Política y el Programa Mundial de acción en la que los miembros firmaron comprometiéndose a redoblar esfuerzos y aumentar la cooperación internacional, basándose en el principio de la responsabilidad compartida.⁶⁵

El concepto alcanzó su mayor aceptación y reconocimiento en el vigésimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1998, dedicado a la acción común para contrarrestar el problema de las drogas. Para entonces, la realidad del problema de las drogas parecía cada vez más difícil de manejar y sus consecuencias más complejas. De acuerdo con la Declaración Política aprobada, los Estados miembros reconocían que el problema de las drogas era de responsabilidad común y compartida. Además de lo cual fueron aprobadas medidas con el fin de fortalecer la cooperación para combatir el problema de las drogas y la Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de las drogas.⁶⁶

La responsabilidad compartida está contextualizada entonces en,

a) la necesidad de cooperación internacional y de una acción concertada, b) la necesidad de adoptar un criterio amplio y equilibrado que comprenda medidas que se refuercen mutuamente con objeto de reducir la oferta y la demanda de drogas y c) el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional, entre otras cosas el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados y del principio de no injerencia en sus asuntos internos, así como de los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁶⁷

Se puede entender entonces, que la cooperación surge principalmente en consideración de este principio, el cual ha derivado en ésta sea tan relevante en la lucha contra las drogas.

La responsabilidad compartida aparece entonces como el instrumento político más importante y vinculante para la lucha contra las drogas. En la actual

⁶⁵ Comparar JIFE. “Informe 2012”. p.3. Documento electrónico.

⁶⁶ Comparar JIFE. “Informe 2012”. p.3. Documento electrónico.

⁶⁷ Ver JIFE. “Informe 2012”. pp.3-4. Documento electrónico.

estrategia decenal, aprobada en el 2009 en las sesiones de alto nivel del 52º periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en la Declaración política y el Plan de acción sobre cooperación internacional, se desarrolla una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema de las drogas. En 2011 la misma Comisión aprobó la resolución 54/12 que buscaba revitalizar la noción de responsabilidad común y compartida como uno de los pilares del sistema de fiscalización internacional de drogas.⁶⁸

Las organizaciones internacionales, comisiones y/u oficinas para la lucha contra las drogas han surgido de la noción de responsabilidad compartida y su accionar multilateral está basado en este principio. La Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito UNODC, establecida en 1997; La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas creada en 1986 por la OEA; el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías OEDT y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes JIFE establecida en 1961. Sin embargo, la responsabilidad compartida trasciende a un compromiso implícito con la sociedad civil y el sector privado, un ejemplo de ello es el foro mundial “Más allá de 2008” en el que se examinaron tres temas esenciales: a) la responsabilidad compartida, la rendición de cuentas y el compromiso; b) la necesidad de hacer oír la voz de los más afectados y c) se hizo un llamado para emprender una acción enérgica.⁶⁹

El funcionamiento de las comisiones y oficinas en contra del tráfico y consumo de drogas, son una muestra del ejercicio del principio de responsabilidad compartida. El compromiso de los Estados parte de los tratados y convenciones y su aplicación de políticas de control para reducir la producción, el comercio y el consumo, pueden ser vistos como buenas prácticas de aplicación del principio. No obstante, a pesar del crecimiento de la cooperación y de las acciones colectiva acerca de la necesidad de dirigir esfuerzos políticos y económicos en contra del narcotráfico, en algunos casos no ha sido necesariamente exitoso o ejemplo de “buenas prácticas”. Sin embargo, este tema será evaluado más adelante en este estudio.

⁶⁸ Ver JIFE. “Informe 2012”. p. 4. Documento electrónico.

⁶⁹ Comparar JIFE. “Informe 2012”. pp.4-5. Documento electrónico.

2.3. NARCOTRÁFICO

El Narcotráfico es entendido por la UNODC como el comercio ilícito de sustancias que se encuentran prohibidas dentro de las leyes referentes a las drogas. Es muy difícil atribuir una sistematización al concepto de narcotráfico. Las Convenciones Internacionales, que forman el régimen internacional de control de drogas han dado varias definiciones de narcotráfico.

De acuerdo con el documento “*A Century of International Drug Control*” de la UNODC, la Convención de 1988 se refiere a que se considerarán actividades de narcotráfico y serán establecidas como crímenes, aquellas que cometidas intencionalmente impliquen:

La producción, manufactura, extracción, preparación, oferta...distribución, venta,...entrega...corretaje, el envío,...importación o exportación de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica contraria a las disposiciones de la Convención de 1961 en su versión modificada (por el Protocolo de 1972) o la Convención de 1971.⁷⁰

A esta definición, la convención le agrega que “la posesión, compra o cultivo de drogas [...] para consumo personal debe considerarse un crimen”⁷¹. A pesar de que esta última parte ha sido polémica para algunos países hace parte de las nuevas consideraciones que trajo la Convención de 1988 y que fue determinando la forma en la que el régimen internacional de control de drogas establece lo que es el narcotráfico y el crimen ligado a la actividad ilícita de la droga.

Adicionalmente, la Convención de 1988 es la primera en articular todos los crímenes que deben ser castigados por estar involucrados en el proceso de la producción y comercialización de la droga, pues aunque las anteriores Convenciones habían avanzado en este tema, aún no se había delimitado. Esta Convención exige que cada una de las partes firmantes tipifique como delito la producción, distribución y comercialización de la adormidera o amapola, la hoja de coca, el cannabis y cualquier estupefaciente. Se le atribuye también un carácter delictivo a la

⁷⁰ Ver United Nations Office on Drugs and Crime UNODC. “A century of International Drug Control”, 2009. p. 68. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁷¹ Ver United Nations Office on Drugs and Crime UNODC. “A century of International Drug Control”. p. 68. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

organización, gestión y/o financiación de las actividades que se mencionaron anteriormente así como la conversión o transferencia de bienes para encubrir el tráfico ilícito.⁷²

Todas las actividades que la Convención de 1988 tipifica como delitos por estar relacionadas con las drogas se consideran narcotráfico en su conjunto. Los Estados que actualmente hacen parte del régimen internacional contra las drogas deben estar comprometidos a castigar y perseguir estas conductas delictivas a desde las instancias internacionales, y desde los mismos Estados utilizando todas las herramientas que se han desarrollado en el régimen y la cooperación.

Las herramientas utilizadas por los países van desde proyectos para ayudar a los cultivadores de droga hasta la extradición. Estas políticas se conocen como política antinarcóticos. Podría decirse que la política antinarcóticos es la columna vertebral del régimen internacional contra las drogas. En este trabajo se entenderá como “política antinarcóticos” las políticas y acciones emprendidas por los gobiernos nacionales y las agencias especializadas de los gobiernos, encaminadas a combatir el narcotráfico en sus distintas dimensiones y etapas como el cultivo, la producción y la comercialización.

En este estudio se busca analizar las dinámicas de cooperación de EE.UU en la lucha contra las drogas en el Perú durante el gobierno del Presidente Alan García de 2006 a 2011. Por lo cual, es necesario llevar a cabo una revisión de la problemática del narcotráfico y el desarrollo de la política antinarcóticos en el Perú.

⁷² Comparar Ruda y Noval. “Serie Amenazas a la Seguridad: El narcotráfico. El tráfico ilícito en el Perú: Una aproximación Internacional”. p. 24. Documento electrónico.

2.4. EL NARCOTRÁFICO Y LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN EL CASO DE PERÚ

El primer capítulo de este trabajo hizo una contextualización de la problemática de las drogas y el narcotráfico en el Perú. Adicionalmente se observó los convenios internacionales de los que hace parte el país en lo concerniente al régimen internacional contra las drogas. Es evidente que el problema del narcotráfico ha sido uno de los más importantes y complejos para el Perú. Cada mandatario que asume el poder en Perú debe presentar una “Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas” dentro de la que explique cuál será la estrategia contra el narcotráfico que va a desarrollar durante su mandato. Esta estrategia hace parte del plan de gobierno y es desarrollada a través de DEVIDA, institución creada con el fin de administrar la política antinarcótico del país.

En el segundo mandato de Alan García entre 2006 - 2011, el plan de gobierno se propuso el cumplimiento de 10 objetivos claves para el desarrollo y crecimiento del Estado peruano. El objetivo siete, titulado, “Nuestra Cruzada Ética” esta dividido en: “ a) Contra el consumo de Drogas y Narcotráfico; b) Lucha contra la corrupción y c) Política de transparencia y Libertad de Expresión”⁷³.

Dentro de este objetivo en el plan de gobierno se observaron cuáles serían los parámetros bajos los que funcionaria la política antinarcóticos. La primera declaración que se hace es que la lucha contra el narcotráfico y consumo de drogas debe ser considerada como “Política de Estado”, pues afecta la estabilidad y gobernabilidad del país. Se menciona que la Estrategia de Lucha contra las Drogas, debe estar centrada en el desarrollo humano y económico de las zonas cocaleras en busca de una integración del campesinado con el fin de mejorar su calidad de vida. Igualmente se menciona que debe existir compromiso por parte de los políticos de las altas esferas por la lucha contra las drogas y la defensa del medio ambiente; que debe adicionalmente liderar la construcción de alianzas con Estados Unidos y Europa basadas en agendas comunes que aseguren el cumplimiento de las Convenciones

⁷³ Ver Partido Aprista Peruano. “Plan de Gobierno 2006-2011”, 2006. p. 5.

internacionales.⁷⁴

Dentro de los objetivos se pueden resaltar la necesidad de priorizar la interdicción contra el narcotráfico, las negociaciones con la comunidad para aumentar la conciencia colectiva acerca de la responsabilidad compartida, empoderar a DEVIDA con capital humano y funciones de diseñar y dirigir las políticas antinarcóticos.⁷⁵

La mayor parte de la política antinarcóticos para el quinquenio del gobierno de García está determinada en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. En esta estrategia se hace una revisión del estado de la industria y el consumo de drogas a nivel mundial. Igualmente se reconoce que las políticas de decomiso aplicadas por los anteriores gobiernos, han tenido efecto en el narcotráfico, aunque a pesar de esto la respuesta de los narcotraficantes ha sido cambiar sus rutas.⁷⁶ Igualmente el crecimiento de la demanda y la diversificación de mercados hacia África, Europa y Asia requieren de nuevas rutas, lo que hace que se hace necesario aumentar los controles por las posibles nuevas rutas de comercialización.⁷⁷

Sin embargo a pesar de ser un país productor, los índices de consumo en el Perú son relativamente bajos. La ENDLCD atribuye estos índices al éxito de algunas campañas educativas y de prevención contra el consumo de estupefacientes y sustancias psicoactivas.⁷⁸ El narcotráfico en Perú abarca cultivos de coca, amapola y marihuana, siendo la coca el más importante y rentable, en parte porque los campesinos cocaleros se encuentran en gran parte en situación de extrema pobreza, el 48.4% de la población de la selva peruana es pobre.⁷⁹ Esto hace que se conviertan en mano de obra barata y fácil de captar para los narcotraficantes ya que los ingresos

⁷⁴ Comparar Partido Aprista Peruano. "Plan de Gobierno 2006-2011", p. 42.

⁷⁵ Comparar Partido Aprista Peruano. "Plan de Gobierno 2006-2011", p. 42.

⁷⁶ Comparar "Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011". p. 8. Documento electrónico.

⁷⁷ Comparar "Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011". p. 9. Documento electrónico.

⁷⁸ Comparar "Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011". p. 9. Documento electrónico.

⁷⁹ Comparar "Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011". p. 11. Documento electrónico.

obtenidos por los cultivos de coca son mucho mayores que los ingresos por otros cultivos lícitos.

Basado en lo anterior la ENDLCD propone un plan de acción integral, ya que experiencias anteriores han demostrado que la población que participa del proceso productivo de la coca debería ser atendida por el gobierno. Cuando se hace erradicación de cultivos, los campesinos suelen volver a cultivar coca en las mismas zonas donde antes lo hacían o peor aún en zonas nuevas generando mayor deforestación y reemplazo de zonas de cultivos lícitos, lo que vuelve inútiles los esfuerzos gubernamentales.⁸⁰

Se propone entonces construir un enfoque de *Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible* que tenga en cuenta aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos. Este enfoque fue reconocido en instancias internacionales como en la Comunidad Andina CAN y la CICAD de la OEA, que han reconocido la experiencia del Perú en esta temática, designándolo como presidente de la Comisión de Expertos en Desarrollo Alternativo.⁸¹

Igualmente se menciona que el financiamiento de la lucha contra las drogas proviene de dos grandes fuentes: los recursos del presupuesto público y los recursos provenientes de cooperación internacional, a pesar de que en ésta última haya una reducción,

En el actual contexto, se debe tener en cuenta la dramática reducción de los montos provenientes de la cooperación internacional que sin duda tendrá efectos en la eficiencia en la lucha contra las drogas ilícitas, haciendo más complejo el accionar del Estado peruano al respecto.⁸²

Se menciona que el Estado debería reevaluar su gasto para suplir la reducción de la cooperación. Los recursos de cooperación internacional provienen en su mayoría de EE.UU a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo USAID-Perú y la Oficina de Antinarcóticos de la Embajada en el Perú NAS. El 90% del total de la cooperación que recibe Perú en fondos no reembolsables para la lucha contra el

⁸⁰ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”. p. 11. Documento electrónico.

⁸¹ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”. p. 14. Documento electrónico.

⁸² Ver “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”. p. 36. Documento electrónico.

narcotráfico proviene de EE.UU.⁸³

En 2008 el monto total de los fondos de cooperación disminuyó en 63.23% respecto del 2004. Esta disminución se atribuye a que EE.UU debe atender la lucha contra el narcotráfico en otros países como México, que por su cercanía geográfica resultan mucho más importantes para este país.⁸⁴

Dentro de la política antinarcóticos definida en la ENDLCD, se determina que la política que se desarrollará entre 2006 y 2011 debe convertirse en una política de Estado y en una prioridad para las instituciones políticas peruanas. Estas deben ser instauradas a largo plazo de manera sostenida y permanente, de acuerdo con la programación presupuestal nacional, de responsabilidad compartida y con una acción integral y participativa.⁸⁵

En los propósitos de esta Estrategia se busca fortalecer los programas de interdicción en sus diferentes ámbitos. Se plantea como primer objetivo fortalecer las líneas de acción para incrementar el decomiso de drogas e insumos químicos mediante la identificación de rutas y el control con patrullaje terrestre, aéreo, fluvial y marítimo, e igualmente fortalecer el seguimiento y desarticulación de las organizaciones de narcotraficantes. El segundo objetivo busca reducir el desvío de insumos químicos y productos fiscalizados que puedan ser utilizados para la producción de drogas. El tercer objetivo busca reducir los cultivos de coca para fines ilícitos y otros cultivos como la amapola. El cuarto objetivo está encaminado hacia el incremento de la detección de operaciones de lavado de activos provenientes del narcotráfico y finalmente el quinto objetivo se enfoca en fortalecer la aplicación de la ley.⁸⁶

Estos objetivos resumen el enfoque de la política antinarcóticos del gobierno de Alan García. La revisión de la Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas

⁸³ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”. p. 38. Documento electrónico.

⁸⁴ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”. p. 38. Documento electrónico.

⁸⁵ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”. p. 41. Documento electrónico.

⁸⁶ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”. pp. 44-46. Documento electrónico.

2007-2011, entrega un panorama de las metas propuestas en cuanto al narcotráfico, y permite hacer una evaluación de los resultados de la misma, teniendo en cuenta la cooperación bilateral con Estados Unidos. En el siguiente capítulo se observará en detalle cuáles fueron las políticas y proyectos de cooperación con EE.UU para la lucha contra el narcotráfico así como el efecto y los resultados que éstas dieron durante el gobierno de García.

3. LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS Y LA COOPERACIÓN EN PERÚ

3.1. LA COOPERACIÓN ESTADOS UNIDOS - PERÚ EN LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS

La lucha contra el narcotráfico en el Perú ha estado marcada por breves periodos de éxito en los que se han obtenido resultados positivos. Sin embargo, el narcotráfico tiende a recuperarse con facilidad ya que los traficantes han desarrollado mecanismos de respuesta a las políticas gubernamentales. Es importante resaltar el papel de la cooperación con EE.UU en la lucha contra el narcotráfico y si se han obtenido o no resultados positivos.

Como lo aclara Enrique Obando en el libro “Adictos al fracaso: Políticas de Seguridad de Estados Unidos en América Latina y la Región Andina”,

Un análisis de la política Estadounidense hacia el Perú...tiene que comenzar no por la ayuda al desarrollo ni por la lucha contra la pobreza, sino por la política antinarcóticos de los Estados Unidos, ya que en los últimos veinte años este ha sido el principal interés norteamericano en este país. Podemos decir que la política norteamericana estuvo narcotizada...⁸⁷

La política exterior peruana ha estado fuertemente influenciada por la problemática del narcotráfico, siendo EE.UU su principal aliado en este tema. Es importante señalar la poca documentación que existe sobre la cooperación del Perú con EE.UU en la lucha contra el narcotráfico en los últimos años. Sin embargo se hará un análisis basado en las cifras entregadas por la UNODC acerca de la evolución de cifras como los cultivos de coca en Perú en el periodo a estudiar.

Como se mencionó en el primer capítulo, la cooperación internacional contra las drogas surgió desde que se establecieron acuerdos con el fin de luchar contra este flagelo y se reconoció a nivel internacional el problema que las drogas ilícitas suponen. El gran interés de EE.UU en la lucha contra el narcotráfico en la Región Andina, se da debido a que en esta región se concentra la producción de la coca-cocaína. Colombia, Perú y Bolivia son los principales productores de coca-cocaína en

⁸⁷ Ver Obando, Enrique. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. En: *Adictos a fracaso. Políticas de seguridad de Estados Unidos en América Latina y la Región Andina*, 2010. p. 329.

el mundo y la situación interna de cada uno de estos países ha sido determinante en la forma en que se ha desarrollado la industria.

El narcotráfico en el Perú ha estado marcado por diversos factores y distintos actores. Según el libro “Adictos al fracaso”, el primer actor involucrado en la cadena del narcotráfico es el campesino, que ve en esta actividad una posibilidad de salir de la pobreza. Por otro lado está el narcotraficante, quien es el encargado de hacer el proceso productivo de la coca-cocaína y de transportarla hacia otros países. Finalmente se encuentra el gobierno peruano, que ha liderado una lucha contra esta actividad desde la década de 1980. Según Obando, la lucha contra el narcotráfico en el Perú ha tenido como principales desventajas la poca cantidad de recursos disponibles y la corrupción en la que han estado envueltos algunos funcionarios públicos gracias a las grandes cantidades de dinero provenientes del narcotráfico.⁸⁸

El protagonismo de EE.UU en la cooperación contra el narcotráfico ha sido de gran importancia. La primera participación económica de EE.UU en la lucha contra las drogas en el Perú se dio en la década de los ochenta. En 1981 se estableció el Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga CORAH y un año después el Proyecto Especial del Alto Huallaga PEAH. El primer proyecto buscaba la erradicación a través de un proceso manual que resultó ser más lento de lo esperado, por lo cual se vio la posibilidad de realizar la erradicación con químicos, lo que generó diferencias entre los gobierno del Perú y de EE.UU, debido a las consecuencias que causa el uso de pesticidas y herbicidas en el suelo. Sin embargo, diez años después los cultivos de coca habían aumentado considerablemente, en 1991 las hectáreas de coca cultivada en el país eran doce veces mayores que en 1969.⁸⁹

El PEAH por su parte estaba destinado a la identificación de nuevos cultivos capaces de reemplazar los cultivos de coca. El autor atribuye el fracaso del proyecto a

⁸⁸ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 331.

⁸⁹ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 332.

los limitados recursos económicos disponibles y a que se centró únicamente en cultivos aptos para el suelo y no en la viabilidad económica para los campesinos. El fracaso de ambos proyectos dejaron un sin sabor en el gobierno y en los campesinos que se sentían atacados por el gobierno.⁹⁰ La inconformidad del campesinado con estos proyectos fue aprovechada por Sendero Luminoso que apareció en la región en 1984. Esta guerrilla, de acuerdo con el gobierno de EE.UU, debía ser controlada por Estado peruano, por lo cual decidió no hacer parte de esta lucha mientras continuaba con sus políticas de erradicación. El ejército peruano logró apropiarse de nuevo del Huallaga gracias a la decisión de actuar contra esta guerrilla y no contra las actividades de narcotráfico que allí se desarrollaban.⁹¹

En 1987, luego de haber sido expulsados del Valle del Huallaga, Sendero Luminoso regresó a la región. Para entonces la policía peruana había decidido luchar contra los narcotraficantes sin atacar al campesinado. Se llevaron a cabo operativos que buscaban la destrucción de laboratorios y aeropuertos clandestinos. Entre estas operaciones se destaca la operación Cóndor, realizada con ayuda del gobierno estadounidense y que fue en principio exitosa. Estas operaciones afectaron el precio de la hoja de coca que disminuyó notablemente, afectando los ingresos de los campesinos, generando un descontento en el campesinado. Se tomó entonces la decisión de atacar a SL sin atacar a los narcotraficantes y a los cultivadores.⁹² Para 1989 la presencia de esta guerrilla estaba controlada en la región.

La policía estaba encargada de la lucha contra el narcotráfico apoyada por la Drug Enforcement Administration DEA. A finales de la década de 1980, luego de haber controlado a SL, durante la primera administración de Alan García (1985-1990) las relaciones con EE.UU sufrieron un altibajo debido a la poca participación del ejército peruano en las operaciones contra el narcotráfico. Adicionalmente, el último año de gobierno de García, la embajada norteamericana en Lima dio unas

⁹⁰ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. pp. 332-333.

⁹¹ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 334.

⁹² Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. pp. 334 -335.

declaraciones refiriéndose a violaciones a los derechos humanos por parte del ejército durante su lucha contra SL. Amnistía Internacional había señalado anteriormente violaciones de derechos humanos en esa lucha. El 20 de agosto de 1990, en un informe de la Comisión de Operaciones Gubernamentales del Congreso de los EE.UU, se debatió el tema de corrupción en el gobierno peruano y de falta de cooperación de la élite militar.⁹³

La intención de EE.UU era concentrar todos los esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico por lo cual se ofreció aproximadamente 35 millones de dólares al Perú para equipamiento militar y entrenamiento de seis batallones. Esta oferta estaba condicionada a que esta ayuda debía ser empleada en la lucha contra el narcotráfico y no contra la subversión. Sin embargo la ayuda ofrecida por el gobierno estadounidense no estaba enfocada en ofrecer nuevas alternativas a los campesinos cultivadores.⁹⁴

La oferta fue rechazada por el gobierno de Fujimori, lo que disparó las críticas por parte de EE.UU. El director de la Oficina Nacional de Control de Drogas de EE.UU, propuso que el Perú no fuera elegible para recibir cooperación de su país, lo cual implicaba que el país podría perder más de la mitad de la ayuda económica que recibía de EE.UU, así como su voto en los organismos internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Esta propuesta no trascendió y se continuaron las negociaciones con el fin de limar las asperezas entre ambos gobiernos.⁹⁵

En 1991, a pesar de las difíciles relaciones bilaterales, el Perú y EE.UU firmaron un convenio en el cual se garantizaba la ayuda estadounidense a programas de desarrollo alternativo. El acuerdo establecía que la ayuda económica equivaldría a 94 millones de dólares, sin embargo el gobierno peruano sólo recibió 29 millones, debido a que en EE.UU se reavivaron las discusiones alrededor de la violación de

⁹³ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 336.

⁹⁴ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. pp. 336-337.

⁹⁵ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 337.

DD.HH en el Perú durante la lucha contra SL. En 1992 se celebró el Encuentro sobre Control de Drogas en Texas, con un enfoque basado en la represión por parte de EE.UU. Aunque el gobierno peruano buscó mantener el desarrollo alternativo como uno de los pilares de la política en la lucha contra el narcotráfico, el acuerdo firmado ese año tenía un enfoque represivo.⁹⁶

En este acuerdo las ayudas se redujeron a 11 millones de dólares como resultado de las diferencias ideológicas en el congreso estadounidense que parecía no ver resultados positivos en el enfoque de George W. Bush para combatir el narcotráfico.⁹⁷ El cierre del congreso peruano por parte de Fujimori fue visto como un acto negativo para EE.UU, y los radares instalados en territorio peruano fueron retirados.⁹⁸ Sin embargo, la normalización y estabilización política en el Perú entre 1993 y 1994 produjo resultados positivos en las relaciones bilaterales. La lucha contra las drogas se intensificó durante esta época en la que se realizaron numerosas interdicciones a través de los radares estadounidenses que habían sido reinstalados en el país.⁹⁹

Entre 1995 y 1996 fueron derribadas entre 20 y 40 avionetas que transportaban de pasta de coca, este éxito en las interdicciones generó una disminución en la demanda de hoja de coca peruana e igualmente afectó su precio.¹⁰⁰ Sin embargo este avance no sería duradero. En 2001, durante una operación de interdicción se derribó por error una avioneta de la Asociación Bautista para la Evangelización Mundial, lo que llevó a que se suspendieran estas operaciones. El éxito en las interdicciones duró hasta 1998, ya que la reducción en el precio de la hoja de coca había llevado a los campesinos a abandonar los cultivos. Sin embargo la hoja de coca comenzó a recuperar su precio después de este año con lo cual los cultivos

⁹⁶ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 342.

⁹⁷ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 342.

⁹⁸ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 344.

⁹⁹ Comparar Palmer Scott. “Relaciones Bilaterales Estados Unidos-Perú en la era Clinton”. pp. 24-25. Documento electrónico.

¹⁰⁰ Comparar Palmer Scott. “Relaciones Bilaterales Estados Unidos-Perú en la era Clinton”. p. 25. Documento electrónico.

empezaron a crecer nuevamente.¹⁰¹

Los esfuerzos en la erradicación mantuvieron unas cifras positivas, pero éstas se fueron afectando a medida que los campesinos retomaban los cultivos ilícitos. En el 2000 fueron erradicadas más de 6.206 hectáreas mientras que fueron cultivadas 1.706, el saldo positivo fue entonces de 4.500 hectáreas. El año siguiente el saldo positivo fue mucho menor, 6.436 hectáreas fueron erradicadas, mientras fueron cultivadas 6.236 nuevas hectáreas, lo que resultó en tan sólo 200 hectáreas de saldo positivo. Para el 2002 el saldo ya era negativo a pesar del incremento en el área erradicada, 7.134 hectáreas fueron erradicadas, mientras fueron cultivadas 9.700 hectáreas lo que dejó como resultado un déficit de 2.566 hectáreas sembradas con hoja de coca.¹⁰² Esta época marcaría el comienzo de la recuperación del narcotráfico en el Perú, que desde entonces fue presentando un crecimiento sostenido.

El derribo de la avioneta con los misioneros generó gran polémica y rechazo a nivel mundial y EE.UU decidió dejar de apoyar las interdicciones e incluso se opuso a que se realizaran de nuevo este tipo de operaciones. Las interdicciones fueron retomadas sólo hasta el año 2009, dándoles espacio a los narcotraficantes peruanos no sólo de crear nuevas rutas marítimas sino de recuperar las rutas aéreas que no podían utilizar durante la época de las interdicciones. Paralelamente, la concentración y fortalecimiento de la lucha contra las drogas en Colombia, resultó dando paso a un “efecto globo” desplazando numerosas hectáreas de cultivo hacia el Perú. Una situación similar a la ocurrida durante la exitosa política de erradicación que se dio entre 1995 y 1998 en el Perú, cuando la producción se empezó a desplazar en gran medida hacia Colombia.¹⁰³

Los programas de erradicación forzosa apoyados por EE.UU no han generado los efectos esperados en el Perú. Sin embargo este país también apoya programas de desarrollo alternativo, como el Programa Nacional de Desarrollo

¹⁰¹ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 346.

¹⁰² Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 346.

¹⁰³ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. pp. 351-352.

Alternativo creado por DEVIDA. Aunque este programa cuenta con el apoyo de EE.UU, éste no se da en las dimensiones en la que se apoya la erradicación forzosa, lo cual lleva inevitablemente a un círculo vicioso de expansión de cultivos paralelo a las erradicaciones. El Perú ha buscado métodos menos drásticos para luchar contra las drogas, buscando una menor afectación a la población campesina que se ha organizado en grupos como la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú CONPACCP, bajo la cual están unificadas y representadas todas las regiones cocaleras del Perú.¹⁰⁴

En el reporte del año 2002 de la Estrategia Internacional de Control de Drogas, el Departamento de Estado de EE.UU aseguró que el gobierno peruano no estaba dispuesto a llevar a cabo las erradicaciones forzosas y por el contrario insistía en una erradicación gradual y concertada. Sin embargo la renuencia del gobierno peruano a la erradicación forzosa puede atribuirse a la resistencia generada por los campesinos cocaleros desde el 2000. En respuesta el gobierno propuso una “Mesa de Diálogo” en el 2001, en la que se tomaron algunas decisiones como restringir el acceso de CORAH a algunas zonas del Alto del Huallaga y al Huallaga Central. En 2003 se dio una multitudinaria marcha hacia Lima, como resultado de la difícil relación entre CORAH y los campesinos cocaleros. La presión generada por esta marcha llevó a que el gobierno considerara el concepto de erradicación “gradual y concertada”.¹⁰⁵

Estos avances no dieron resultados muy positivos para los campesinos cocaleros quienes continuaron realizando exigencias al gobierno. Entre 2004 y 2005 las relaciones entre el gremio cocalero y el gobierno siguieron siendo problemáticas, las operaciones de la DEA y de la Dirección Anti-Drogas de la Policía del Perú DIANDRO eran recibidas hostilmente por campesinos armados y organizados.¹⁰⁶

La problemática relación entre los cocaleros y el gobierno generaron

¹⁰⁴ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. pp. 354-355.

¹⁰⁵ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 356.

¹⁰⁶ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 357.

dificultades y desconfianza entre el gobierno estadounidense y el peruano. Estados Unidos no percibía una actitud adecuada por parte del gobierno peruano, mientras que éste último buscaba mantener controlada la situación interna del país sin afectar a los campesinos cocaleros. Desde que EE.UU ofreció cooperación al Perú se han dado numerosos altibajos relacionados con las ideologías y políticas de los presidentes de turno y con las difíciles situaciones internas generadas alrededor del narcotráfico. Lo anterior ligado también a la proximidad geográfica del Perú con Colombia y con Bolivia, lo que complejiza aún más cualquier tipo de esfuerzo contra el narcotráfico, ya que los narcotraficantes a medida que se endurece la persecución contra su actividad, van mejorando sus técnicas de evasión a la autoridad. Adicionalmente cuentan con capacidad de recuperación de los cultivos debido a la situación del campesinado, que en el caso específico de Perú ha sido un elemento clave para la industria.

3.2. LA POLÍTICA ANTINARCOTICOS Y SUS RESULTADOS EN EL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA 2006 – 2011

Las políticas antinarcóticos desarrolladas hasta ahora, han generado una gran ola de críticas e inconformismo por parte de políticos y académicos que argumentan que décadas de lucha no han dejado más que un gran desgaste económico, militar y social tanto en los países productores como consumidores. Vale la pena entonces, analizar las políticas antinarcóticos, que en el caso del Perú ha sido fuertemente influenciada por EE.UU, a través de una observación de los resultados de estas políticas. La lucha contra las drogas en el Perú se empezó a consolidar en la década de 1980, cuando fueron creados los primeros programas de erradicación financiados con cooperación de Estados Unidos. Sin embargo este estudio de caso pretende observar los resultados de la política antinarcóticos durante el segundo gobierno de Alan García y la cooperación que se desarrolló en este ámbito con EE.UU.

Según Obando la difícil y tensa situación de los años previos al segundo mandato de Alan García mejoró notablemente, pues hubo una aproximación positiva,

que el escritor atribuye a los cambios políticos en Suramérica, como la llegada al poder en varios países de líderes de izquierda y populistas, como es el caso de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Ollanta Humala, con quien García compitió para la presidencia, representaba la izquierda peruana y no ocultaba su cercanía con Hugo Chávez. García por otro lado se mostraba más inclinado hacia un neoliberalismo que terminó por agradarle y darle confianza a EE.UU.¹⁰⁷ Cuando el presidente de Ecuador Rafael Correa anunció el cierre de la base militar estadounidense en Manta, los Estados Unidos decidieron reasentarla en el Perú contando con la aprobación y el apoyo del gobierno peruano. Esto marcó una nueva época para las relaciones con EE.UU, especialmente en lo referente a su presencia militar en territorio peruano.¹⁰⁸

La base militar conformada únicamente por 475 hombres se reubicó en El Pato, al noroeste de Perú. Por la reducida cantidad de hombres que la conforman ésta no es considerada una base militar sino un Forward Operating Location FOL. Este nuevo acercamiento también respondió a que el Perú reconoció a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Farc, como terroristas a diferencia de Venezuela, Ecuador y Brasil, que han sido renuentes ante este tema. El Perú participó activamente en operaciones yunque-martillo con Colombia, que obedecían al principio de que Colombia atacaba a las Farc y el Perú no le permitía a este grupo subversivo ingresar a su territorio, e incluso las autoridades peruanas se comprometieron a perseguir a los subversivos que ingresaran a su territorio.¹⁰⁹

Durante el gobierno de Alan García, el Perú también firmó acuerdos de cooperación militar con Colombia apoyados por EE.UU, en los que se buscaba la protección de la frontera compartida. En este positivo contexto de las relaciones entre el gobierno peruano y estadounidense, se concluyeron las negociaciones para el TLC que fue ratificado en el primer año del mandato de García. Dos años más tarde, en el 2008 el presidente George W. Bush declaró que Perú era un país estratégico para

¹⁰⁷ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. pp. 362-363.

¹⁰⁸ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 364.

¹⁰⁹ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 365.

EE.UU y se levantó la suspensión de ayuda militar, que se materializó con el programa International Military Education and Training IMET y la donación de dos aviones de vigilancia marítima y buques de desembarco.¹¹⁰

El mejoramiento de las relaciones militares entre los dos países, llevó a que EE.UU quisiera instalar en el Perú locaciones conocidas como Cooperative Security Location CSL, que no cuentan con presencia de tropas estadounidenses sino que son vigiladas por tropas del ejército local. Estas colaboraciones militares han marcado el comienzo de una nueva relación entre el Ejército peruano y EE.UU. Sin embargo en este tema existen opiniones encontradas, ya que no todos ven con buenos ojos la presencia estadounidense en el país.¹¹¹

Según el Reporte de marzo de 2007 de la Estrategia Internacional de Control de Drogas del Departamento de Estado de EE.UU, el Perú ha venido implementando diferentes estrategias para la lucha contra las drogas desde el 2006. Dentro de estas estrategias están:¹¹²

a) Las iniciativas políticas, en las que DEVIDA ha propuesto la reducción de la oferta a través de la interdicción y erradicación, el desarrollo alternativo, la reducción de la demanda y legislación para regulación de la oferta de la coca para uso tradicional. En este sentido, DEVIDA trabaja de forma bilateral y multilateral.¹¹³

b) Las actividades de represión, en las que con hubo investigación y desmantelamiento de organizaciones colombianas y mexicanas que tenían plantas de producción en el Perú. A través de estas operaciones e investigaciones se destruyeron 648 laboratorios de base de cocaína y se incautaron 88 toneladas de hoja de coca. Se han establecido nuevas sedes para el entrenamiento de la Policía Antinarcóticos DIRANDRO. Paralelamente, en colaboración con la aduana se ha establecido un

¹¹⁰ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. p. 365.

¹¹¹ Comparar Obando. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. pp. 365-366.

¹¹² Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. “International Narcotics Control Strategy Report” – INCSR. Volume I “Drug and Chemical Control”, (2007). p. 130. Documento electrónico.

¹¹³ Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. INCSR. “Drug and Chemical Control”. p. 130. Documento electrónico.

programa de entrenamiento canino. Y se ha endurecido la incautación de insumos químicos para la producción de cocaína.¹¹⁴

c) Programas de Interdicción Aéreos/ Marítimos, se han fortalecido desde las aduanas que han aumentado su acceso a la información y la inteligencia que les permite hacer el seguimiento de las exportaciones de cualquier empresa.¹¹⁵

d) Cultivo y Producción, DEVIDA aceptó el estimado de la ONU según el cual 48.200 hectáreas eran dedicadas al cultivo de coca en el Perú, lo que genera un promedio de 110.000 toneladas métricas de hoja de coca. Sin embargo existen otras cifras que afirman que son solo 38.000 hectáreas de cultivo de las cuales 4.000 fueron cultivadas en el 2005, lo que significaba un aumento del 23% en las áreas de cultivo tradicional. Por otra parte, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú INEI, casi 4 millones de peruanos usan 9000 toneladas métricas de hoja de coca para propósitos legales cada año, dejando disponibles para la producción de cocaína casi 100.000 toneladas métricas.¹¹⁶

f) Transporte de Drogas, los traficantes transportan la droga que se produce en Perú por vía aérea, fluvial, terrestre y algunas rutas marítimas hacia México, Bolivia, Colombia, Brasil, Ecuador y Chile. Sin embargo la mayoría del contrabando se realiza por vías marítimas para llevar la base de la cocaína y la cocaína a Estados Unidos y hay reportes de que también hay presencia de traficantes peruanos en el Lejano Oriente.¹¹⁷

g) Erradicación, la campaña de erradicación CORAH fue exitosa en el año 2006, siendo este el segundo año consecutivo con cifras positivas a este respecto. El enfoque en acabar con la cocaína y no con la coca resultó ser muy útil para este éxito

¹¹⁴ Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. INCSR. "Drug and Chemical Control". p. 131. Documento electrónico.

¹¹⁵ Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. INCSR. "Drug and Chemical Control". p. 131. Documento electrónico.

¹¹⁶ Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. INCSR. "Drug and Chemical Control". p. 132. Documento electrónico.

¹¹⁷ Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. INCSR. "Drug and Chemical Control". p. 132. Documento electrónico.

en la erradicación.¹¹⁸

h) Extradición y Asistencia legal mutua, Perú hace parte de un tratado con Estados Unidos que entró en vigor en 2003. Alan García mencionó en uno de sus discursos su compromiso con agilizar las extradiciones de narcotraficantes mexicanos. En el 2006, una delegación del departamento de justicia visitó Perú con el fin de discutir las solicitudes de extradición y mejorar el proceso.¹¹⁹

i) Programas Nacionales/ Reducción de la demanda, en este apartado, se asegura que la población peruana ha tomado conciencia del problema de las drogas en el Perú y su repercusiones en otros países gracias a la intervención de Estados Unidos a favor de concientizar al público.¹²⁰

j) Programas de Desarrollo Alternativo, que según el reporte, ha logrado una reducción a largo plazo de los cultivos de coca gracias a un enfoque multisectorial que ha permitido un aumento en la competitividad económica de las zonas productoras de coca. A final del 2006 alrededor de 53.700 familias se habían comprometido con el programa de erradicación voluntaria, logrando llegar a las 13.300 hectáreas erradicadas en sus comunidades. En ese año se unieron 17.000 familias y se erradicaron 3.717 hectáreas sembradas.¹²¹

Las anteriores son algunas de las estrategias que se mencionan en el reporte, éstas son las más relevantes en cuanto a la cooperación bilateral entre Perú y Estados Unidos en la lucha contra las drogas durante el primer año del segundo gobierno de Alan García. Paralelo a estas estrategias, en el informe se destaca la participación de Perú en escenarios bilaterales y multinacionales de lucha contra las drogas. Perú ha hecho parte de operaciones de inteligencia de la mano de los gobiernos de otros países, como una operación conjunta con la policía de Ecuador en el Amazonas. Por otra parte, el Perú hace parte de programas de intercambio de oficiales expertos en

¹¹⁸ Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. INCSR. “Drug and Chemical Control”. p. 132. Documento electrónico.

¹¹⁹ Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. INCSR. “Drug and Chemical Control”. p. 132. Documento electrónico.

¹²⁰ Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. INCSR. “Drug and Chemical Control”. p. 133. Documento electrónico.

¹²¹ Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. INCSR. “Drug and Chemical Control”. p. 133. Documento electrónico.

antinarcoóticos junto con Bolivia, Brasil y Ecuador. En cuanto a EE.UU, existe una financiación por parte del mismo para la Iniciativa Regional de Interdicción Aérea RAI –por sus siglas en inglés- que busca capacitar al personal de la Fuerza Aérea de Perú en estas operaciones.¹²²

Al final del análisis sobre el papel del Perú en la lucha contra las drogas, se aclara que EE.UU está comprometido con esta causa y que continuará apoyando al gobierno peruano en el camino que queda por recorrer. Anuncia su interés en mantener todas las estrategias que fueron mencionadas, con el fin de crear un ambiente propicio para la disminución del tráfico de drogas. Se aclara que más allá de asistencia meramente financiera, el gobierno estadounidense espera brindar apoyo político al nuevo gobierno en cuanto a las políticas antinarcoóticos.¹²³

Sin embargo aunque algunas de las predicciones en el reporte de la Estrategia Internacional de Control de Drogas son positivas, según el Informe de 2006 de la ONUDC y DEVIDA sobre el Monitoreo de Cultivos de Coca, la superficie destinada al cultivo alcanzó 51.400 hectáreas, un aumento del 7% en relación al 2005. También se llama la atención sobre una mayor productividad de la hoja de coca que se registró desde tres años atrás.¹²⁴ En este año Perú ocupaba el segundo lugar en cuanto a los cultivos de coca, después de Colombia y antes que Bolivia.

En el 2006 Perú participó con un 33% del total sembrado en los tres países productores. Sin embargo este porcentaje era un 21% menor que en 1995, cuando la participación de Perú consistió en un 54%.¹²⁵ De acuerdo con este informe, la extensión de cultivos de coca en el Perú se extiende en 14 cuencas y 8 sub-cuencas de las cuales las más importantes son el Alto Huallaga, Apurímac-Ene y La convención y Lares, en estas tres zonas se concentraba el 89% de los cultivos de coca existentes

¹²² Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. INCSR. “Drug and Chemical Control”. p. 134. Documento electrónico.

¹²³ Comparar Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. INCSR. “Drug and Chemical Control”. p. 134. Documento electrónico.

¹²⁴ Comparar Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ONUDC y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas DEVIDA-. “Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2006”, (2007). pp. 3-7. Documento electrónico.

¹²⁵ Comparar ONUDC y DEVIDA. “Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2006”. p. 14. Documento electrónico.

en 2006.¹²⁶

Con la aplicación de las estrategias propuestas por el Partido del presidente Alan García en la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas, se esperaba contrarrestar el aumento de las hectáreas cultivadas de coca. En la ENLCD se planteó como un objetivo específico “Reducir los cultivos de coca para fines ilícitos, así como erradicar los cultivos de amapola o adormidera y marihuana”.¹²⁷ Sin embargo, el informe de Monitoreo de Cultivos de Coca del 2008 mostraba exactamente lo contrario; pues el área cultivada de coca incrementó su extensión en un 4.5% llegando a 56.100 hectáreas, lo que llevaba a concluir que a pesar de que el crecimiento no era tan grande como en otras épocas había una tendencia al ascenso.¹²⁸

Esto implica que las operaciones en contra del tráfico de drogas seguían siendo insuficientes; aunque existe la posibilidad de que el crecimiento hubiera sido mayor y esto se controló gracias a las acciones del gobierno. No obstante el control que se logró fue mínimo y el crecimiento de las zonas cultivadas se mantuvo. En el 2008 CORAH logró erradicar 10.143 hectáreas cultivadas, lo que de alguna manera contuvo un crecimiento incluso mayor al que se registró.¹²⁹

Entretanto a nivel internacional tres ex presidentes latinoamericanos Cesar Gaviria (Colombia), Fernando Henrique Cardoso (Brasil) y Ernesto Zedillo (México) se reunieron con el fin de crear una Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, que emitió una declaración cuestionando las políticas vigentes contra las drogas y haciendo recomendaciones de abrir un debate para despenalizar la marihuana.¹³⁰ Esta reunión tuvo eco en algunos académicos que basados en el fracaso

¹²⁶ Comparar ONUDC y DEVIDA. “Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2006”. p. 15. Documento electrónico.

¹²⁷ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”. p. 44. Documento electrónico.

¹²⁸ Comparar Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ONUDC y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas DEVIDA. “Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2008”, 2009. p. 3. Documento electrónico.

¹²⁹ Comparar ONUDC y DEVIDA. “Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2008”. p. 10. Documento electrónico.

¹³⁰ Comparar Thoumi, Francisco E. “Debates recientes de la Organización de Naciones Unidas”. En *Drogas y Prohibición*, (2010). Pp. 43-44.

de las políticas antinarcóticos empezaron a llamar la atención sobre el tema.

No sólo la política antinarcóticos demostró no ser tan efectiva en la práctica como en su planteamiento sino que la cooperación internacional y el principio de responsabilidad compartida parecen desvanecer ante la devastadora realidad de las drogas en el mundo. Para el último año de gobierno del presidente Alan García, la extensión de los cultivos de coca en el Perú ascendía a 62.500 hectáreas, lo que indicaba que desde el 2008 los cultivos se habían incrementado en 6.400 hectáreas aún con las políticas de erradicación.¹³¹ En el 2011 CORAH reportó la erradicación de 10.290 hectáreas, mientras que DIDANDRO incautó 13.975 toneladas métricas de pasta de coca PBC.

Para el 2012 según cifras de la DEA, Perú había superado a Colombia como principal exportador de cocaína a finales del 2011. Al interior del país también aumentó el consumo, lo que llama la atención sobre las políticas de prevención de consumo realizadas por DEVIDA entre las distintas poblaciones.¹³² Este crecimiento puede atribuírsele no sólo a que la cooperación internacional en términos financieros, políticos y militares con EE.UU no ha dado los resultados esperados sino a que paralelamente los cultivos de coca se han venido tecnificando y los narcotraficantes han desarrollado formas de respuesta a las políticas antinarcóticos. Ejemplo de esto es que la erradicación anual de cultivos ilegales realizada a través de CORAH, se mantuvo entre 2006 y 2011 en un promedio de 10.710 hectáreas, lo que no alcanzó a contrarrestar el crecimiento del cultivo que se generó paralelamente en esos cinco años.¹³³

Se puede concluir entonces que los objetivos esperados por la segunda administración de Alan García y las esperanzas que se habían puesto en la cooperación internacional con EE.UU no dieron los resultados esperados.

¹³¹ Comparar Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ONUDC y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas DEVIDA. “Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2011”, (2012). Pp. 9-12. Documento electrónico.

¹³² Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas 2012-2016”. Pp.7-10. Documento electrónico.

¹³³ Comparar “Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas 2012-2016”. p.18. Documento electrónico.

Actualmente, las políticas antinarcoóticos parecen no estar dando resultados positivos a los países que las aplican respaldados por los países con los que se comparte la responsabilidad en este problema.

4. CONCLUSIONES

Tras años de estar después de Colombia en producción de coca, el Perú ha pasado a ser, de nuevo, el mayor productor del mundo. En 2011 el número de hectáreas cultivadas fue de 62.500, una cifra preocupante, teniendo en cuenta los diversos proyectos encaminados en conseguir una disminución en los cultivos de coca y la producción de cocaína en este país. Las políticas antinarcóticos implementadas por el Perú demuestran no ser lo suficientemente efectivas en la lucha contra las drogas, ya que a pesar de los éxitos conseguidos en ciertos periodos, programas como los de erradicación de cultivos ilícitos no han alcanzado los objetivos propuestos.

La complejidad del problema del narcotráfico en el Perú se ve evidenciada en los periodos de inestabilidad política provocada por las tensiones y diferencias entre el Estado y los campesinos cultivadores de coca, que siempre han reclamado ser tenidos en cuenta en los procesos de erradicación. El Perú y Estados Unidos crearon programas de erradicación como el CORAH, que a pesar de ser concebido correctamente, no fue lo suficientemente efectivo, ya que mientras se llevaban a cabo los programas de erradicación, los cultivos ilícitos se extendían hacia otras zonas.

Igualmente la presencia de Sendero Luminoso jugó un papel muy importante en el desarrollo del narcotráfico en el Perú, ya que además de generar gran inestabilidad interna, generó también un gran desgaste en el Estado que debió ocuparse de luchar contra este grupo. El estado peruano era presionado por EE.UU para continuar con su lucha contra las drogas tal como se venía desarrollando, sin embargo para el país, acabar con esta guerrilla se había convertido también en una prioridad.

Una vez estabilizada la situación interna del país, el Perú debió incrementar sus esfuerzos para así contrarrestar años de fortalecimiento del narcotráfico en el país. La mayor parte de la cooperación económica y militar contra el narcotráfico ha provenido de EE.UU, pero ésta se ha enfocado principalmente en la erradicación de cultivos, restando importancia a los planes de “desarrollo alternativo” propuestos por

el Perú. Las diferencias entre ambos países en este tema se han convertido en un problema en las relaciones bilaterales, ya que el Perú ha buscado mantener una buena relación con los gremios campesinos que se han mantenido su oposición a las políticas antinarcóticos implementadas por el Estado peruano.

Por otra parte la falta de capacidad económica para desarrollar una lucha contra el narcotráfico más autónoma, sin depender de la cooperación internacional proveniente en su mayoría de EE.UU, se ha constituido en un gran problema para el Perú. La dependencia económica y militar no le ha permitido al país desarrollar y adoptar una lucha contra las drogas que se adapte a sus realidades sociales y políticas. Como lo describen Juan Gabriel Tokatlián e Iván Briscoe en el libro “Drogas y Prohibición”, en la lucha contra las drogas en América Latina, los países de la región asumieron plenamente el régimen internacional contra las drogas, con las políticas que éste incluía:

1) La erradicación de los cultivos ilícitos; 2) el desmantelamiento de los grupos narcotraficantes; 3) la militarización de la lucha antidrogas; 4) la criminalización de toda la cadena interna ligada al negocio de los narcóticos; 5) la aplicación de la extradición de nacionales (en especial, hacia Estados Unidos); y 6) el rechazo a cualquier iniciativa pro legalización de drogas.¹³⁴

Se evidencia entonces el fracaso en la lucha contra las drogas en el Perú que se ha convertido de nuevo en el primer productor de coca en el mundo. A pesar de que los esfuerzos del gobierno de Alan García en coordinación con EE.UU, lograron contener un crecimiento que hubiera podido ser mayor, no fueron lo suficientemente efectivos para cumplir las metas propuestas ni para lograr una reducción y debilitamiento efectivo del narcotráfico en el país.

La cooperación bilateral y el acatamiento de la responsabilidad común y compartida por parte de los países productores como el Perú y consumidores como EE.UU, no es entonces garantía de éxito en las políticas antinarcóticos. La capacidad económica y militar de los países que, como EE.UU, brindan su cooperación en estas problemáticas, ha demostrado ser insuficiente para luchar contra el negocio del narcotráfico, que con el tiempo ha venido desarrollando nuevos mecanismos para

¹³⁴ Ver Tokatlian, Juan Gabriel y Briscoe, Iván. “Conclusión: Drogas ilícitas y Nuevo Paradigma: Hacia un Debate Prohibicionista”. En *Drogas y Prohibición*, 2010. p. 389.

evadir a las autoridades y mantenerse. Vale la pena entonces, reconsiderar la forma en la que se han venido llevando a cabo las políticas antinarcoóticos a nivel mundial. Países como el Perú, son un gran y claro ejemplo de que años de lucha y enormes esfuerzos económicos, políticos y militares no garantizan una victoria contra el narcotráfico.

BIBLIOGRAFÍA

Thoumi, Francisco E. *El imperio de la droga. Narcotráfico, Economía y Sociedad en los Andes*. Bogotá: Editorial Planeta, 2002.

Capítulos en libros

Cabieses, Hugo. “Capitulo I: La historia y la mitología de la coca tienen cinco mil años de antigüedad”. En Calvani, Sandro. *La coca: pasado y presente. Mitos y realidades*, Bogotá: Ediciones Aurora, 2007. pp.17-28.

Keohane, Robert. “Cooperation and International Regimes”. En Keohane, Robert. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984. pp. 49-65.

Obando, Enrique. “La política de Estados Unidos hacia el Perú: antiguos desencuentros y nuevas aproximaciones”. En: Loveman, Brian (ed.). *Adictos al fracaso. Políticas de seguridad de Estados Unidos en América Latina y la Región Andina*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2010. pp.250-372.

Thoumi, Francisco. “Debates recientes de la Organización de Naciones Unidas”. En Tokatlian, Juan Gabriel (comp.) (et al.). *Drogas y Prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires: Libros el Zorzal, 2010. pp. 27-56.

Tokatlian, Juan Gabriel y Briscoe, Iván. “Conclusión: Drogas ilícitas y Nuevo Paradigma: Hacia un Debate Prohibicionista”. En Tokatlian, Juan Gabriel (comp.) (et al.). *Drogas y Prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires: Libros el Zorzal, 2010. pp. 387-407.

Artículos en publicaciones académicas

Artigas, Carmen. “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”. *Serie Políticas Sociales*. División de Desarrollo Social-CEPAL. No. 81. (Diciembre de 2003): 1-34. Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/14486/lcl2044.pdf>

Jelsma, Martin y Metaal, Piel. “Grietas en el Consenso de Viena: El debate sobre el Control de las Drogas en la ONU”. *Washington Office on Latin America- WOLA. Drug War Monitor* (Junio 2004): 1-24. Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: <http://undrugcontrol.info/images/stories/wolabrief-s.pdf>

Navarrete Frías, Carolina y Thoumi, Francisco E. “Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: el caso de Perú”. *Gestión de las Transformaciones Sociales*. Unesco. Colección Políticas sociales No. 13. (2005): 1-40. Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140241s.pdf>

Palmer Scott, David. “Relaciones Bilaterales Estados Unidos-Perú en la era Clinton”. *FASOC Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 13. No 2. (Abril-Junio,1998): 22-36. Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411267f8a5e75.pdf>

Salomón, Mónica. “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, Disidencia y Aproximaciones”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales REEI*. (2002). Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf

Otros documentos

Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. “International Narcotics Control Strategy Report” – INCSR. Volume I “Drug and Chemical Control”. (Marzo 2007). Consulta realizada en febrero de 2013. Disponible en la página web: <http://www.state.gov/documents/organization/81446.pdf>

Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas - CEDRO. “Historia y Problemática de las Drogas”. Consulta realizada en febrero de 2013. Disponible en la página web: <http://www.cedro.org.pe/histoprob.htm>

Centro de Información y Educación para la prevención del abuso de drogas – CEDRO. “Ley de represión del tráfico ilícito de drogas-Decreto Ley N° 22095” (1978). Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en la página web: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/PDF/PE/decreto_ley_22095.pdf

Centro de Información y Educación para la prevención del abuso de drogas - CEDRO. “El problema de las drogas en el Perú, 2012” (2012). Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web: <http://www.cedro.org.pe/ebooks/epd2012.pdf>

Comisión Nacional para el Desarrollo de Vida sin Drogas- DEVIDA. “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”. Primera Actualización (Febrero 2009). Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web: <http://spij.minjus.gob.pe/graficos/Peru/2010/abril/30/DS-050-2010-PCM.pdf>

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes - JIFE. “Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2012”. (2013). Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web:

http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_S.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros y Comisión Nacional para el Desarrollo de Vida sin Drogas –DEVIDA. “Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas 2012-2016” (Febrero 2012). Consulta realizada en enero de 2013. Disponible en la página web: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/11793/PLAN_11793_Estrategia_Nacional_de_Lucha_contra_las_Drogas_2012-2016_2012.pdf

Ministerio del Interior de la República de Perú. Decreto Supremo N° 043-82-AG, 2013. Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: http://www.mininter.gob.pe/admin/archivos/13022010202921_CORAH.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –ONUDD-y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas –DEVIDA-. “Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2006” (Junio 2007). Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en la página web: <http://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/Report-Juni07.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –ONUDD-y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas –DEVIDA-. “Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2008” (Junio 2009). Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en la página web: http://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/ICMP_Reporte2009.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –ONUDD-y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas –DEVIDA-. “Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2011”(Septiembre 2012).Consulta Relalizada en marzo de 2013. Disponible en la página web: http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Informe_cultivos_coca_2011_septiembre2012_web.pdf

Organización de las Naciones Unidas – ONU- .“Convención Única de 1961 sobre estupefacientes”. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web:http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf

Partido Aprista Peruano. “Plan de Gobierno 2006-2011”.Resumen Ejecutivo. (2006). Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: http://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eficacia.info%2Fdownload.php%3Fid%3D545&ei=2PtUYeIMo_M9gSe0IGgDg&usg=AFQjCNF_EdI_aHpDQpjFCQpHuJ4oqJDxzA&bvm=bv.49478099,d.eWU

Presidencia de la República. “Acuerdo Nacional, 2002”. Consulta realizada en febrero de 2013. Disponible en la página web: http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/2002_0140.pdf

Ruda, Juan José y Noval, Fabián. Instituto de Estudios Internacionales – IDEI. Pontificia Universidad Católica del Perú. “Serie Amenazas a la Seguridad: El narcotráfico. El trafico ilícito en el Perú: Una aproximación Internacional”. *S.f.* Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: <http://idei.pucp.edu.pe/docs/trafico.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime –UNODC. “A century of International Drug Control” (2009). Consulta realizada en abril 2013. Disponible en la página web: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf