

## Informe del IDPC

# Política de drogas y narcotráfico en el Perú – Un intento de reforma

**Ricardo Soberón Garrido**

**Abril de 2012**

*Ricardo Soberón es un abogado peruano. Ejerció la Presidencia Ejecutiva de DEVIDA entre Agosto del 2011 y el 10 de enero del 2012. Actualmente, se desenvuelve como investigador del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos ([www.ciddh.com](http://www.ciddh.com)), que es miembro asociado del IDPC. Este documento ofrece sus reflexiones personales sobre su experiencia de gestión en el gobierno peruano.*

### Introducción

A finales del 2010 y durante todo el 2011, ejercí la dirección del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH)<sup>1</sup> y, en paralelo, desarrollé una intensa actividad política personal apoyando la candidatura del actual Presidente de la República del Perú, Ollanta Humala. Participé en la elaboración del Plan de Gobierno de la confluencia de movimientos de izquierda y el nacionalismo en “Gana Perú”, cuya principal oferta política se centraba en la “Gran Transformación”, que en el tema de drogas apuntaba principalmente a identificar y dismantelar las organizaciones criminales a partir de tres ejes: control de precursores, lavado e inteligencia, es decir un adecuado entendimiento del principio de la proporcionalidad en la aplicación de la ley penal, dejando por fuera los sectores más vulnerables de la cadena. Debatimos intensamente entre la primera y segunda vuelta (abril 2011), con los contendores. Una vez conocida la victoria, fui parte del grupo de transferencia de la institución rectora, denominada DEVIDA, la Comisión Nacional por una Vida sin Drogas. El 5 de Agosto, por encargo del premier Salomón Lerner asumí la Presidencia Ejecutiva... Cinco meses después, salí del cargo. ¿Qué pasó?

### El punto de partida: la Gestión, ¿qué encontramos?

A mediados del 2010, decidí apostar en el proceso de elaboración de la propuesta de Plan de Gobierno de “Gana Perú”, participé activamente de la campaña electoral y en sus debates, tanto en la primera como en la segunda vuelta. Seguidamente, con un grupo de especialistas liderados por Hugo Cabieses, Carlos Tapia y otros, intervinimos en el proceso administrativo de la transferencia institucional de DEVIDA, hasta que el viernes 5 de agosto, salió la resolución de mi nombramiento como jefe de DEVIDA, Resolución Suprema 231-2011-PCM, firmada por el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros.

Encontré una institución que había sido prácticamente abandonada por mi antecesor, el ingeniero Rómulo Pizarro. Por decisiones de recortes y limitaciones al gasto presupuestal ocurridas el 2010/2011, los niveles de ejecución fueron hasta ese momento, muy bajos. La institución, al depender de un funcionario ajeno al entorno aprista, no tenía ni ejercía liderazgo con los nueve Ministerios involucrados, los presidentes de los Gobiernos Regionales y locales (municipios), mucho menos con el

Presidente Alan García y su entorno inmediato. Sus siete oficinas zonales desperdigadas en el territorio de la Selva Alta, prácticamente estaban abandonadas y todas estaban dispuestas mirando el escenario de la producción de coca en la Selva Alta peruana, con escasa capacidad de actuar en prevención y reducción de oferta, en sus respectivas localidades.

Siempre he considerado que DEVIDA no puede depender de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), organismo denominado un “cajón de sastre”, pues de ella dependen 17 organismos distintos (por ejemplo, la DINI en inteligencia, la oficina encargada de asuntos de gestión pública, la de ordenamiento territorial, la oficina de reparaciones por el conflicto de los 80 y 90s, la entidad CEPLAN de planeamiento estratégico, entre otros). Con esta situación, no solo no tenía acceso alguno al Presidente de la República, sino que solamente despachaba una vez por semana, con el Presidente del Consejo de Ministros, por unos pocos minutos.

Creo que como sucede en otros países, la institución más importante en un tema tan complejo, debía depender y despachar con el propio Presidente de la República. Máxime, cuando en el caso peruano, éramos considerados, desde septiembre del 2011 por varios organismos extranjeros, como los primeros productores mundiales de coca y de cocaína. Esta situación de dependencia en el manejo de la información sobre drogas y narcotráfico se mantendrá hasta que DEVIDA pueda gestionar toda la información disponible en cada uno de los aspectos del ciclo ilícito (producción, tráfico, interdicción, montos de cooperación internacional, tipos de consumos, lavado de dinero) y, pueda ejercer verdadera rectoría y autoridad en todos los componentes sobre control de drogas.

Por eso mismo, al ser considerados como principal productor mundial de cocaína, sostuvimos con el Presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner, que era una muestra del fracaso evidente de lo efectuado

en el pasado (entre 1978 y el 2011), donde conseguimos éxitos puntuales, no sostenibles en el tiempo. Las acciones de erradicación han sido contraproducentes, fomentado la presencia subversiva en la Selva Alta peruana. Además, las acciones de desarrollo alternativo no han sido sostenibles y por lo tanto no lograron su cometido de reducir la cultivación de la coca destinado a la producción de cocaína. Sin embargo, a pesar de lo que dicen algunos analistas que responden a intereses externos,<sup>2</sup> el fenómeno en el Perú dista mucho de ser el de México en su enfrentamiento o siquiera, el del conflicto y de los tráfico ilícitos en Colombia.

La dinámica del narcotráfico mantiene al Perú como principal proveedor de un “buen producto ilegal”, EE.UU dice que potencialmente, hasta 325 toneladas de cocaína, cuyos mercados internacionales son altamente asimétricos (US\$ 800 en chacra para la pasta base de cocaína y US\$ 45,000 el mismo kilo de clorhidrato de cocaína en las urbes europeas) y requieren del mantenimiento de una fuente confiable, permanente de suministro. Este ciclo ilícito tal como funciona en el Perú no se basa en el ejercicio de la violencia confrontacional, sino en una estructura de arreglos corruptos, por debajo de la mesa, que incluye a un numeroso conjunto de eslabones desde la cadena de productores, acopiadores, transportistas y exportadores. Por supuesto, las regiones del Huallaga y el VRAE son una excepción a la regla, y allá los funcionarios del Estado corren peligro permanente si tratan de poner en orden las cosas y cumplir la ley: están sujetos a la posibilidad de ser atacados por subversivos o traficantes. Lo que se requiere y resulta fundamental para el crimen organizado desde esta región, es el aseguramiento de las rutas terrestres alto andinas, los lugares de almacenamiento y despacho de la droga desde el territorio peruano, así como el funcionamiento de los laboratorios de procesamiento final.

Además, en distintos niveles el principal problema del Estado centralista limeño es el problema de contar con instituciones débiles que no atienden las necesidades sociales del

### **Cuadro 1. Ejes de la política antidrogas al inicio del gobierno**

- Llevar a cabo una represión focalizada en dismantelar gran criminalidad, lavado e insumos químicos, antes que sectores más vulnerables;
- Establecer políticas de reducción de cultivos (a diferencia de la erradicación fracasada del pasado, este es un ejercicio sostenible en el tiempo y en el territorio, para evitar el “efecto globo”);
- Ingresar el Estado de Derecho al VRAE, producir alianzas con los productores, para la terminación del terrorismo, promover el desarrollo.
- Considerar los problemas de adicción como asuntos de salud pública, que en ningún caso deben ser vistos desde la represión penal;
- Posicionar la política peruana, en el marco de UNASUR y otros organismos regionales, sobre la base del respeto, la soberanía y la responsabilidad compartida.

mundo rural. En muchos lugares de la Selva Alta, como Puno (San Gabán, Inambari), o el valle del Ene en la región Junín, se respira la ausencia de Estado y una profunda corrupción en el tejido institucional. Este se convirtió en un profundo reto para la administración Humala y por ello esbozó el concepto de inclusión social, en la gestión de las políticas públicas.

De otro lado, se puso énfasis en la problemática particular del VRAE, a la que visitamos a comienzos de septiembre. Esta agreste región de 34,200 kilómetros cuadrados, que comprende 4 regiones del país (Ayacucho, Cusco, Huancayo y Huancavelica), es donde se produce la mayor cantidad de coca y de cocaína desde el Perú. También es el centro de acción de los remanentes de Sendero Luminoso que operan aún en el Valle del Río Apurímac y pretenden continuar la guerra contra el Estado, bajo la conducción de los hermanos Quispe Palomino, el cual pareciera salir fortalecido luego de la caída de su igual en el Valle del Alto Huallaga, Florendo Eleuterio Flores Hala, alias camarada “Artemio”, producida por la Policía Nacional el 12 de febrero de 2012.

Desde las comunidades de este valle selvático, funciona una impresionante red de ciclos cortos de la droga que, de forma segmentada,

ponen en movimiento un inmenso segmento de productores de coca, poceros de pasta base, acopiadores de pasta lavada, mochileros de producto final, que se encargan de poner a través de incontables caminos de herradura por agrestes pasajes alto andinos camino a las fronteras, puertos y/o caletas de la Costa peruana.

Un aspecto fundamental para nuestra gestión, exigía que el Estado, los sectores productivos, la empresa privada y la cooperación internacional (es el caso de USAID, Unión Europea, Corporación Andina de Fomento y BID)<sup>3</sup>, llegaran a la población de las comunidades de San Francisco, Llochegua, Quimbiri, en la margen izquierda y derecha, respectivamente, del río Apurímac en el VRAE. Por ello, convocamos a parlamentarios de la zona del VRAE a una reunión de trabajo, luego participamos de la sesión del grupo de parlamentarios de la zona en el Congreso, y finalmente, tuvimos una reunión con los embajadores europeos (14 de diciembre).

Los problemas para la nueva gestión se iniciaron con el repentino anuncio de la suspensión temporal de las erradicaciones de coca en las cercanías de la ciudad de Tingo María, anunciada en la tarde del lunes 5 de Agosto, que provocaron el retorno intempestivo de 7 helicópteros del Narcotics Affairs Section (NAS) de la Embajada

de Estados Unidos y varias decenas de efectivos del CORAH (erradicadores manuales) hacia dicha ciudad. Hasta esa fecha, nunca había ocurrido tal hecho, pues la erradicación compulsiva de cocales ha sido parte de la política peruana negociada con los EE.UU desde hace 30 años, aproximadamente (ver Cuadro 2).

Desde entonces se inició una intensa campaña mediática –que duró todo el mes de agosto– contra la gestión. Esta fuerte ola de ataques periodísticos y políticos por parte de Info región<sup>4</sup>, periódicos tradicionales como El Comercio, Expreso y Correo, políticos de los sectores conservadores (desde el fujimorismo hasta los empresarios), analistas y algunos “seudo analistas”, evitaba reconocer la necesidad de actuar con liderazgo, de forma coherente y allí donde se le podía hacer daño a la criminalidad organizada.

Al reiniciarse la erradicación en la zona de Aguaytía, región de Ucayali, se iniciaron los primeros problemas con las autoridades del sector del Interior. En los días siguientes, la Embajadora estadounidense Rose Litkins, invitó a un sobrevuelo en helicóptero a Ucayali al Ministro Oscar Valdéz, el CORAH y asesores de la Embajada y el DAS (Programa de Desarrollo Alternativo financiado por USAID). Sin embargo, no me invitó como presidente de la entidad rectora. Allí empezaron los problemas con el Ministro del Interior Oscar Valdéz y desde allí, no volvimos a hablar cordialmente, incluso durante el proceso de consultas y absolución de dudas en el proceso de elaboración de la propuesta de Estrategia Nacional de Control de Drogas que venía preparando mi gestión en DEVIDA.

### **La elaboración de la estrategia: algunos aspectos conceptuales**

Un primer aporte político del nuevo gobierno, se refiere al concepto de la inclusión social, que se entiende como la posibilidad que la población ejerza sus derechos, por completo; en el caso de las drogas, se refiere fundamentalmente

a los 300,000 productores agrarios, colonos campesinos de la Selva Alta, pero también debe referirse a 8 millones de jóvenes peruanos, población en riesgo de caer en conductas disfuncionales relacionadas a algún tipo de adicción. Pese a los últimos 18 años de espectacular crecimiento y recuperación de la economía peruana, el país guarda fuertes niveles de inequidad en su población.

Sostener el ejercicio de la Rectoría, es decir la capacidad de establecer criterios y objetivos en materia de lucha contra las drogas para ser cumplidos por el conjunto del Estado, en un tema tan complejo, era otro de los retos, que tuvimos. Significa la capacidad de dar seguimiento, plantear correctivos, hacer iniciativas a través de todas las dependencias del Estado. Empezamos “cuesta arriba”, por el problema suscitado por la suspensión de las erradicaciones, que generaron la intensa campaña mediática ya mencionada. Decidí hacer una presentación en el Congreso de la República, el 13 de septiembre de 2011, ante los miembros de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas. Allí, expliqué en detalle la naturaleza del problema de oferta/demanda mundiales, del reto que Perú afrontaba, y la necesidad de emprender una acción racional, efectiva, mensurable y coordinada por DEVIDA. Los parlamentarios de la Comisión apoyaron nuestra propuesta.

Luego de mi presentación en el Congreso de la República, pude acallar la crítica y el presidente de la República me brindó su confianza.

A partir de este momento comencé a gestionar DEVIDA, convocando reuniones de coordinación en temas claves como lavado de activos, control de precursores químicos, vigilancia de puertos y aeropuertos, con diversos organismos del Estado (SUNAT<sup>5</sup>, DINANDRO<sup>6</sup>, Ministerio Público). Siempre sostuve que aunque carecíamos de “dientes para morder la administración pública y hacerla avanzar”, lo que nos correspondía era

impulsar, coordinar, convocar, para favorecer acciones coordinadas y coherentes al nivel gubernamental. Ese fue uno de los aspectos que fueron criticados por el entonces Ministro del Interior (y posteriormente Presidente del Consejo de Ministros), Oscar Valdéz. Sin embargo, queda claro que el control de drogas y narcotráfico no pueden haber compartimentos estancos, debe haber una unidad estatal.

Habíamos establecido las bases para una política de Control de la Oferta que debe partir del desarrollo rural como criterio para una reducción de oferta selectiva, con la ampliación de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) para la captación legal de coca, el nuevo empadronamiento de los productores para alejarlos del terrorismo y el narcotráfico, donde con el dialogo permanente y una presencia real con la población, debíamos batir al tráfico ilícito de drogas y al terrorismo.

### Monitoreo eficaz

En el proceso de elaboración y discusión de la Estrategia Nacional de Drogas 2012-2016, sostuvimos siempre que debíamos tener un instrumento eficaz, realista y verificable, como nunca antes había ocurrido. Ello pasaba por entender dos elementos fundamentales:

- **La capacidad de Observar.** Muchos opinan sobre el tema del narcotráfico y la verdad es que existen cifras para todos los gustos en relación a la producción de coca, productividad de cocaína, impacto del narcotráfico en la economía, número de consumidores y otros indicadores. Lamentablemente, el Perú ha dependido en cifras provenientes del exterior, por ejemplo los Informes de Monitoreo del ONUDD o los provenientes del Departamento de Estado estadounidense. El fenómeno denominado narcotráfico es complejo, clandestino y del cual se carecen cifras fidedignas. DEVIDA, como entidad rectora, debía tener esa capacidad y queríamos otorgársela.

- **Los factores de conversión.** Desde el año 2003, el gobierno peruano depende de los factores proporcionados por la “Operación Breakthrough”, de EE.UU, para la determinación de los factores de conversión de hoja de coca por clorhidrato de cocaína (375 de hoja x 1 de c. de cocaína), así como el número de cosechas por año, productividad por hectárea, los mismos que son replicados para cada uno de los 23 valles y micro valles cocaleros del Perú.

Esta dependencia puede ser fuente de un conjunto de arbitrariedades con alto contenido político, en la determinación de la droga que se produce y captura en los países andinos, la misma que se reporta luego en el periódico International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) del Departamento de Estado estadounidense. Por ello, es necesario que el Estado peruano tenga sus propias metodologías e instrumentos de medición, que respondan a la apreciación que hagamos los peruanos sobre la extensión, productividad, métodos de transformación de la coca en PBC y clorhidrato de cocaína.

### Las relaciones en el campo

Siempre hemos considerado que la actividad de la erradicación de cultivos con fines ilícitos, considerada de forma aislada, ha sido y es poco exitosa y muchas de las experiencias ocurridas en el mundo terminaron en un fracaso rotundo, cuando no habían sido perjudiciales para la seguridad y el orden público. La prensa opositora y los analistas financiados por el USAID, nos acusaron por nuestra cercanía a los productores cocaleros, lo cual fue atizado por la aparición de un correo que había enviado a los 63 dirigentes de dichos movimientos, haciéndoles ver mis preocupaciones en el ejercicio del cargo.

Después de este problema, a finales de agosto se reiniciaron las erradicaciones en la zona de Aguaytía en la región selvática de Ucayali, donde se encontraron más de 90 pozas de maceración.

En conversaciones con los productores tratamos de encontrar otras posibilidades de ayuda en otros Ministerios, para paliar la situación resultante de la erradicación de los cocaes. Esta forma de tratar con los productores, con sinceridad y transparencia, evitó la escalada del conflicto social en Ucayali.

DEVIDA contaba con 7 oficinas zonales, todas mirando hacia el frente de los cultivos de coca: en los departamentos de Puno, Cusco, VRAE, Tingo María en Huánuco, La Merced en Junín, Pucallpa y Tarapoto en San Martín. Sus funcionarios eran meros despachadores de documentos, queríamos encargarles la representación de la institución, empoderarlas para que fueran artífices de la cooperación del Estado a nivel regional en prevención, control de oferta y desarrollo rural. Existe una apuesta fundamental del Estado de Derecho peruano, que sigue pendiente. Para recuperar a este tejido social, de las garras de la economía ilícita, el delito y el terrorismo, no sirve de nada seguirlos criminalizando. Debemos convencerles.

### **Análisis de la conducción de las relaciones internacionales: retrocesos en lograr una política soberana**

En su discurso inaugural del 28 de julio de 2011, el presidente Humala anunció la convocatoria y organización de una Cumbre antidrogas. En estos cinco meses, preparamos el “concept paper” con las ideas basadas en las lecciones del desarrollo rural alternativo y la importancia de generar una plataforma común de carácter global, en materia de inteligencia anti drogas. El Canciller Roncagliolo puso el tema en sus distintos viajes en la región, el Hemisferio y en otros continentes.

Despertamos el interés internacional por dicho evento. Nos encargamos de retomar las relaciones con los países vecinos para acelerar el trabajo coordinado en todos los aspectos de la lucha contra el narcotráfico. Tuvimos Comisiones Mixtas con Chile, Colombia y

México. Luego, participamos en la Reunión HONLEA (Santiago de Chile)<sup>7</sup> y en la reunión de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA en Buenos Aires. Todo parece indicar que se mantiene el interés por convocar a una Conferencia de Alto Nivel sobre las Políticas sobre Drogas, que reunirá a Cancilleres y Jefes Antidroga.

Luego de la “tormenta” por la cual casi dejamos el cargo, las relaciones bilaterales con los EE.UU. se normalizaron y empezamos a negociar la prórroga de los convenios con el NAS y el USAID, el primero por US\$ 31 y el segundo por US\$ 25 millones. Aceptaron el concepto de reducción de cultivos, sostenible en el tiempo y en el territorio, que remplazara a una erradicación física, una mayor regulación de la cooperación a las ONG peruanas (CEDRO, Instituto Cultivos Tropicales, entre otros).

Luego del corto tiempo de discurso reformista, en noviembre de 2011 el Presidente Humala asistió a la XIX Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico en Hawái. Ciertos analistas dicen que allí se decidió el cambio de rumbo y volvió con otra perspectiva, más pegado a la relación con los EE.UU. Entonces, las formas que adquiere el debilitamiento de la posición peruana frente a la posición de EEUU, con el nuevo gabinete de Oscar Valdéz y el nombramiento de Carmen Masías como presidente Ejecutivo de DEVIDA, son diversas:

- La defensa del modelo económico frente a los conflictos sociales (148 en septiembre 2011, la gran mayoría de carácter ambiental), y un relativo desinterés frente a la presencia y participación de los movimientos ambientalistas y progresistas;
- El mantenimiento presupuestal del DAS (Programa de Desarrollo Alternativo), y el sostenimiento del éxito del “Modelo San Martín”,<sup>8</sup> como instrumentos fundamentales, dependientes de la cooperación estadounidense. Por otro lado, renuencia de la cooperación norteamericana a llevar

sus fondos a otras zonas más convulsio-  
nadas, como el VRAE, el mantenimiento  
del criterio de la erradicación primero y  
luego, el desarrollo alternativo.

- En este tiempo, nos hemos dado cuenta que los niveles de articulación de las agencias estadounidenses en el Perú, están muy extendidas. Con el Ministerio del Interior y la Policía (CORAH,<sup>9</sup> OFECOD,<sup>10</sup> DINANDRO y la operaciones bajo el esquema “*Constellation*” que permite interceptación de 300 líneas telefónicas de supuestos sospechosos); con el sector Educación, en el Ministerio de Economía y Finanzas, en Justicia y Derechos Humanos, y con los Ministerios productivos, en general.

Mención aparte merece el apoyo del gobierno de EE.UU. al Ministerio de Defensa (Grupo Consultivo militar, que incluye los permanentes ingresos de personal militar, más de 10 en los primeros cuatro meses del 2012 para desarrollo de diversas operaciones de entrenamiento y preparación de futuras actividades), el Comando Conjunto y la Marina de Guerra (Centro de Análisis de Información en Dirección General de Capitanías y Puertos), lo que constituyen lazos muy fuertes entre los militares de ambos países.

## Relaciones con los Estados Unidos

En un desayuno de trabajo, el martes 9 de agosto, con el Presidente del Consejo de Ministros Salomón Lerner y el canciller Rafael Roncagliolo, la Embajadora norteamericana Rose Likins mostró su enfado frente a la medida unilateral del nuevo liderazgo de DEVIDA<sup>11</sup> que culminó en el retiro de los erradicadores. Esta sucesión de hechos, me llevó a hacer la presentación en el Congreso de la República sobre el problema de la oferta y demanda mundiales, el 13 de septiembre, mencionada anteriormente. Todos los parlamentarios de la Comisión, mostraron su apoyo a la propuesta. Se produjeron los primeros contactos con el NAS<sup>12</sup> y con USAID y se procedió al intercambio

de notas para la suscripción de enmiendas por US\$ 31 y US\$ 25 millones, para interdicción policial y programas de desarrollo alternativo, respectivamente. Los EE.UU aceptaron algunos elementos fundamentales, como por ejemplo, el concepto de reducción de cultivos y discutir abiertamente la posibilidad de colocar recursos económicos en el VRAE. Mientras la erradicación tradicional era un ejercicio de destrucción física de la planta (la misma que podía ser sembrada en otro lugar), la reducción era un término más coherente que implicaba trabajar con la comunidad en actividades económicas alternativas, otorgándole sostenibilidad en el tiempo y en el territorio, y reducciones voluntarios en la cantidad de coca sembrada.

También pedimos tener un mejor control de las ONG que reciben fondos estadounidenses, para que se adecuen a DEVIDA y la Estrategia del Gobierno en la materia. Los EE.UU no redujeron el porcentaje de dinero para la erradicación de cultivos, pero aumentaron los montos para otros conceptos relacionados fundamentalmente con la lucha contra la criminalidad organizada. Asimismo, discutimos con varios representantes de Washington, la posibilidad que los 23 helicópteros norteamericanos pasen a operar con bandera peruana. Finalmente, funcionarios de dicha Misión, aceptaron que el Zar antidrogas norteamericano, Gil Kerlikowske representara a su gobierno para la Conferencia Internacional sobre el Problema Mundial de las Drogas, convocada por el Presidente Humala en junio del 2012.

Antes de asumir el cargo, el Presidente Humala estuvo en Washington como mandatario electo. Tuvo un encuentro corto con presidente Obama y visitó el National Defense Council, donde estableció criterios fundamentales de la política exterior, de cooperación recíproca y respeto bilateral en el marco de La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (APTDEA) y el Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP). Ya como Presidente y después de las convulsiones por el tema drogas, fue seguida de la visita de Nicholas Burns del

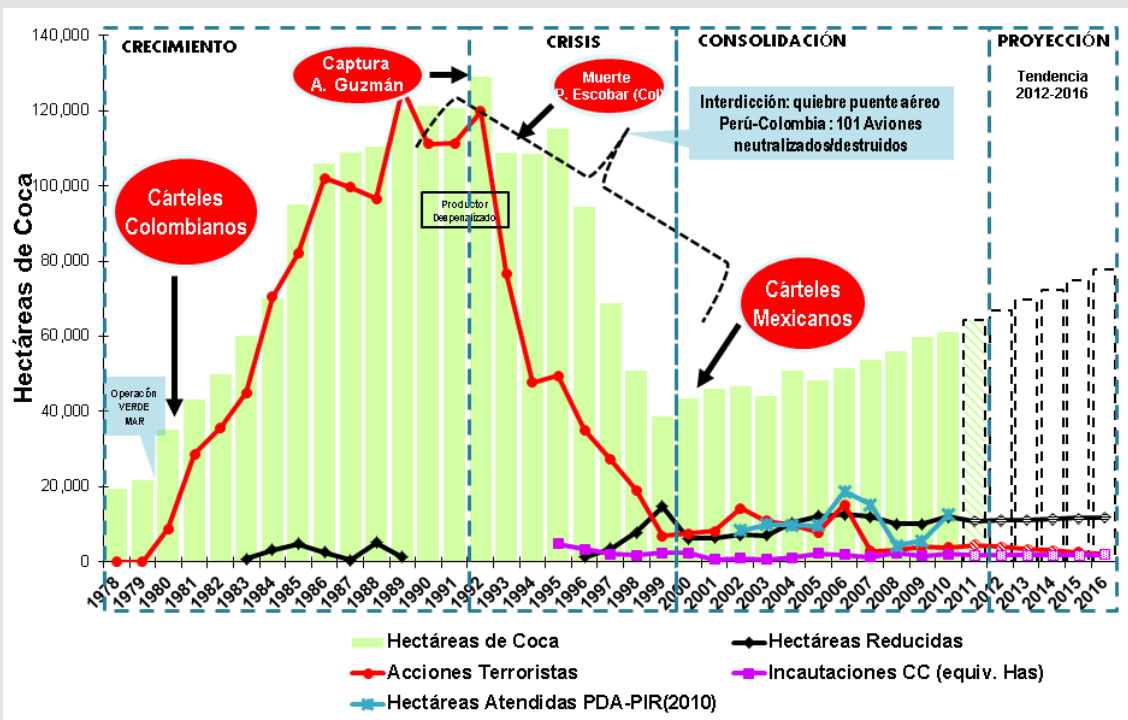
Departamento de Estado, el General Foster del Comando Sur que visitó los valles cocaleros y las fronteras.

Posteriormente, se produjeron, las visitas de Premier Lerner a Washington (24/26 octubre), durante las cuales fue muy crítico y habló del fracaso de políticas anteriores. La verdad es que tras 30 años de falta de posición y dependencia presupuestal y política a los EE.UU, lo único claro es que las políticas basadas en la erradicación automática, en la interdicción indiscriminada, no impidieron la dinámica regional de los cultivos y su productividad en los 80s, 90s y en esta primera década del siglo XXI (ver Cuadro 2). Tampoco permitieron impedir la corrupción del ex presidente Alberto Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos (hoy ambos en la cárcel), asociada al narcotráfico. Por lo demás, produjeron la sobrecarga y el hacinamiento de estaciones policiales, juzgados y cárceles en el Perú.

Finalmente, el 29 de noviembre se produjo la visita del Embajador William Brownfield (*Assistant Secretary of State for the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 29/11*), a la ciudad de Lima para conocer más de cerca el proyecto de Estrategia Nacional de Control de Drogas 2012/2016, que veíamos trabajando.

En todas estas visitas, los representantes del gobierno estadounidense reconocieron la coherencia de la nueva política peruana, ofrecieron el mantenimiento de la ayuda económica, y garantizaron su asistencia a la Cumbre de altos funcionarios de la *Office of National Drug Control Policy (ONDCP)*<sup>13</sup> de la Casa Blanca, con la precisión que no querían estar “*en el banquillo de los acusados*”. En las reuniones relativas a seguridad, los funcionarios siempre señalaron: ¿Cómo podemos ayudar?

**Cuadro 2. Evolución de cultivos de coca 1978-2011**





## ¿Por qué el cambio de rumbo?

¿Qué pasó para que el presidente Humala se olvide de la “Gran Transformación” y su programa de gobierno? ¿Por qué botó a todo su gabinete (nombrando a Oscar Valdéz como Presidente del Consejo de Ministros) y lo remplazó, dejando al Ministerio de Economía y Finanzas y los militares a cargo de la gestión?

Los sucesos del proyecto minero Conga (Departamento de Cajamarca), así como los problemas públicos entre los Ministros, llevaron al cambio del gabinete ocurrido el 10 de diciembre del 2011. Hacía rato que el premier Lerner sentía que se despachaban las cosas con la presencia del asesor presidencial argentino/brasileño Favre y Oscar Valdéz. Un día antes de su renuncia, nos juntamos en su despacho: el premier Lerner, el Ministro Valdéz y yo, para resolver las observaciones del sector Interior a nuestra propuesta de estrategia. Pensamos que habían sido absueltas, por todos los Vice Ministros y algunos Ministros directamente.

Sin embargo, luego de mi salida de la Presidencia Ejecutiva se muestran absolutamente receptores por el nuevo nombramiento de Carmen Masías, sub-directora de la ONG de prevención CEDRO y profesional competente en asuntos de prevención, pero también absolutamente cercana a la Embajada norteamericana. Recordemos que hace 25 años cuando se creó CEDRO, su presencia obedecía a la necesidad explícita de los EE.UU de tener en el Perú una organización que difundiera las políticas de los Estados Unidos en la materia, en nuestro país. Lamentablemente, el 28 de enero ya en su gestión, se produjo el incendio en una casa de Rehabilitación “Cristo es Amor”, en el distrito de San Juan de Lurigancho en Lima, que no tenía autorización y luego de la cual murieron 30 internos. Por supuesto, tanto el Municipio como el sector Salud y DEVIDA, eludieron cualquier responsabilidad en el hecho.

La Embajada de EE.UU por su parte, después del nombramiento de Macías, decidió reanudar y fortalecer el apoyo a DEVIDA, anunciando la otorgación de US\$20 millones de dólares para programas de desarrollo alternativo. El 19 de enero, el Ministro de Defensa peruano Alberto Otárola, informó sobre la participación de dos aviones de reconocimiento norteamericanos en el VRAE y Alto Huallaga, para combatir el narcotráfico y el terrorismo de Sendero Luminoso. Para el año 2012, está planificado el inicio de la Academia Internacional de Policía (ILEA) en el Perú.

Para el Gobierno de los EE.UU es muy importante no perder al Perú como aliado dentro de la región y permitieron hasta 5 meses de cambios con nuevos conceptos, prioridades e ideas, la necesidad de reforma política en el tema. Sin embargo, dieron el golpe perfecto usando otros mecanismos, como fue el tema minero. Se recuerda que el Perú adquiere la cualidad de ser el principal productor mundial de cocaína y ahora está en manos de una gestión pro-americana.

## Amenazas para el Gobierno

### El militarismo

Más importante que las deliberaciones del propio Congreso o el propio Gabinete de Ministros, se dice que los que realmente toman las decisiones en el gobierno son el presidente Humala, su asesor Adrián Villafuerte y el premier Oscar Valdéz, mientras que en materia económica, es el Ministro del ramo, Miguel Castilla el que determina la marcha del Estado. En otras palabras, se pone en funcionamiento otro tipo de “fundamentalismo” basado en el pragmatismo, la disciplina económica y la adecuación política. La verdad es que los cambios ocurridos en DEVIDA y la concepción sobre drogas de mi sucesora y el propio Premier Valdéz, pueden debilitar en el futuro próximo la capacidad de los civiles para fiscalizar las acciones policiales y/o militares.

### Un franco retroceso

Como la película de vuelta al pasado, lo que ha ocurrido en el tema drogas con el gobierno del Presidente Humala, es que ha retrocedido entregando el control y manejo de la política peruana, no solo a quienes perdieron las elecciones (fujimorismo y otros sectores conservadores), sino que la ha entregado completamente a los intereses del gobierno de

los EE.UU representados por instituciones como CEDRO, AID, Inforegión y otros. Así, se desvanece por el momento, cualquier posibilidad de reforma integral de las políticas de drogas en el Perú.

Al momento de cerrar este artículo, la Estrategia Nacional fue reformulada, pero no había sido publicada. Tuve acceso a ella y produjo el cuadro 3 abajo.

**Cuadro 3. Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, 2012-2016**

Temas	Estrategia original	Estrategia modificada
<b>Aspecto político</b>	Se había conseguido la aceptación de EE.UU. Perú planteó la necesidad de reforma ante el fracaso anterior. Queda pendiente un pacto con productores, un nuevo empadronamiento y una reforma de ENACO.	Se entrega la gestión a los que perdieron las elecciones con el Plan de Gobierno de los que pierden las elecciones.
<b>Capacidad de observar la dinámica. El narcotráfico es un fenómeno diverso, muy complejo y cambiante</b>	DEVIDA debe concentrar la capacidad de dar seguimiento a evoluciones en el problema en todos sus componentes.	Se le quita esta facultad, lo cual la deja más debilitada a DEVIDA.
<b>Reducción de la oferta / Erradicación</b>	Usamos y fue aceptado el concepto de reducción de cultivos que incluye erradicación forzosa, voluntaria y sustitución de cultivos. Carácter de sostenibilidad y seguridad, antes de metas cuantitativas.	Se vuelve al concepto anterior, débil y riesgoso. Se deslegitima con población rural, permite la criminalización de este sector. Contradice principio 7.a. de la propia Estrategia que llama a dar una alternativa a población involucrada. Lo positivo es que reconoce la necesidad de actualizar empadronamiento.
<b>Desarrollo alternativo</b>	Proceso que no está condicionado a la previa erradicación de los cultivos de coca. Necesidad de resolver el problema de presupuesto público que limita aportes a los productores (SNIP y otros). Necesidad de pensar en fondos concursables.	Precondición del abandono de la coca, lo cual deja a los productores en un vacío económico medianamente largo. Imposible acción de la comunidad internacional en el VRAE. No atiende suficientemente el problema de la comercialización. Todos los cuadros se basan en San Martín.
<b>Modelo de San Martín</b>	El éxito del modelo resulta de una confluencia de varios factores: compromiso de gobierno regional, crisis de la economía de la coca y narcotráfico en la zona, procesos sociales importantes, compromiso de la cooperación internacional y buenos precios de café y cacao. Además, el eje coca/narcotráfico se basa en Monzón y VRAE (efecto globo).	Lo ubica como resultado de la erradicación previa (tesis de USAID y NAS, EE.UU), que no es cierta. Previamente, los cultivos se trasladaron a otras zonas. Además, como lo dicen sus propios textos, se trata de inversión primordialmente estatal.

<b>Reducción de la oferta</b>	Focalización de la represión a través de un registro, un plan Nacional contra Lavado y el uso de inteligencia policial.	Represión indiscriminada, pese a limitaciones de sistema Penal (Policía, Justicia y cárceles).
<b>Monitoreo de control de oferta</b>	Sostenemos que el ejercicio de la rectoría incluye por supuesto el monitoreo de la reducción de la oferta de PNP, MP, PJ, SUNAT, UIF, etc.	DEVIDA no tiene ninguna responsabilidad.
<b>Prevención</b>	Involucramiento de Municipios. Establecimiento de responsabilidades de salud y educación, poco involucrados.	Énfasis en prevención general, que tiene poco impacto en la juventud.
<b>Lavado de activos</b>	Implementación de Plan Nacional contra Lavado, junio 2011, y actuación del sistema financiero.	Pobre en su análisis y las acciones propuestas son limitadas.

## Conclusión: aprendizajes

La **existencia de intereses diversos** que confluyen al momento de gobernar, lo que demuestra que en definitiva las Políticas de Control de Drogas tienden a ser secuestradas por un conjunto de intereses (económicos, políticos y sociales). Todo parece indicar, en mi experiencia, que no es posible el cambio de paradigmas complejos, sino lograr pequeños cambios o reformas puntuales, en algún aspecto de la estrategia estatal (indulto en Ecuador, pacificación de favelas en Brasil, ley de salud mental en Argentina).

Existe **poca voluntad política** para tocar el tema en serio. En tres oportunidades solicité hablar personalmente con el Presidente de la República sobre asuntos estratégicos, pero nunca me fue posible. Tenía canales informales de acceso indirecto, pero necesitaba que el Presidente de la República me recibiese

cinco minutos. DEVIDA debe depender de la presidencia de la República y no de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El **carácter funcional** que tiene el narcotráfico para determinados países va más allá de la corresponsabilidad. Además de las crisis financieras o el hecho que uno u otro país dejaran de ser países pobres, podía debilitar, en el futuro, la asignación de los recursos dirigidos para el desarrollo alternativo.

La primera vez que se produce un intento de reforma serio e integral de las políticas de drogas en el Perú, culmina rápidamente. El Gobierno abdica de sus promesas electorales y vuelve a la normalidad del fracaso tradicional de nuestro país, hasta que otros acontecimientos fuera del país, modifiquen el escenario de las drogas.

## Notas

- 1 [www.cidhdh.com](http://www.cidhdh.com)
- 2 <http://es.scribd.com/doc/73990075/Narco-trafico-en-Peru-Efecto-Globo-y-Mexicanizacion>
- 3 Agencia Internacional para el Desarrollo del gobierno EEUU, Unión Europea, Corporación Andina de Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo.
- 4 <http://www.inforegion.pe/>
- 5 Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, <http://www.sunat.gob.pe/>
- 6 Policía Antidrogas del Perú, <http://www.pnp.gob.pe/direcciones/dirandro/inicio.html>
- 7 Heads of National Law Enforcement Agencies (jefes de políticas de drogas nacionales).
- 8 El modelo San Martín incorpora al tradicional trabajo de sustitución de cultivos alternativos la asistencia técnica productiva, el desarrollo de capacidades y estilos de vida saludables, el fortalecimiento de las instituciones de la región, la asociatividad de los productores, la creación de cadenas productivas, la búsqueda de mercados nacionales e internacionales para sus productos, la construcción de carreteras, postas médicas, el trabajo en infraestructura básica, la zonificación ecológica y económica, titulación, crédito y ordenamiento territorial; y por último que sea atractivo para la inversión privada tanto nacional como extranjera.
- 9 Erradicación de cultivos y operaciones de 23 helicópteros, 6,600 horas de vuelo al año en Tingo María en el departamento de Huánuco, la base de Santa Lucía en el departamento de San Martín y la base de Palmapampa, en el departamento de Ayacucho.
- 10 Oficina Ejecutiva de Control de Drogas, que tiene la responsabilidad de la administración de bienes incautados al narcotráfico, dependiente del Ministerio del Interior.
- 11 El martes 16 de agosto, en la casa de Salomón Lerner tuvimos un desayuno con ella, su equipo y el Canciller Roncagliolo, donde expresó su molestia. Allí Lerner llamó al Ministro del Interior quien le contó los detalles: el lunes a las 7 de la noche tras mi llamada a Palacio, el Presidente ordenó el retiro de los equipos norteamericanos.
- 12 Reemplazo de Anthony Arias por Jeffrey Hovevier.
- 13 <http://www.whitehouse.gov/ondcp>

Supported, in part, by a grant from the  
Open Society Foundations



International Drug Policy Consortium  
Fifth Floor, 124–128 City Road, London  
EC1V 2NJ, United Kingdom

teléfono: +44 (0)20 7324 2975  
correo electrónico: [contact@idpc.net](mailto:contact@idpc.net)  
página de web [www.idpc.net](http://www.idpc.net)

Copyright (C) 2012 International Drug Policy Consortium All rights reserved