



POLITICA DE DROGAS EN EL PERU, EL MAQUILLAJE DEL PROBLEMA

30 de setiembre de 2013

Recientemente salió la Determinación Presidencial de la Casa Blanca, y el Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú (UNODC) correspondiente al 2012. Además, el presidente Humala reiteró en la ONU su compromiso en la lucha contra este problema. La verdad es que un análisis de la política del Estado peruano da cuenta de falta de voluntad política, utilización del tema para otros aspectos, profunda debilidad y corrupción. En el ínterin, EE.UU. cambia de políticas e intenta convertir al Perú en el nuevo culpable y aliado estratégico en lo que podría ser una versión peruana del "Plan Colombia".

El reciente Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca – 2012 sobre el Perú realizado por la UNODC, revela las últimas tendencias en relación al cultivo de la hoja, pero además revela la debilidad de las cifras, metodologías y el manejo político que de ella hacen los gobiernos y organismos internacionales, según sus conveniencias. Cuando corresponde mostrar el buen comportamiento de Colombia, así ocurre, mientras se critica a Bolivia cuando los indicadores bolivianos son buenos.

La Determinación Presidencial de EE.UU. (setiembre 13) y el Informe de la JIFE del 2012 incluyen al Perú, dentro de los países que no cumplen los criterios de ese país en la lucha antidrogas. Y eso que en materia de cooperación el Gobierno insiste con aumentar la presencia militar, anuncia los "drones" e impulsa la construcción de un aeródromo militar en el VRAEM y un próximo convenio de seguridad y defensa con EE.UU. Sin duda que el haber "dado de baja" a

¿Por qué el área no es importante?

Porque ahora, con la tecnología, el rendimiento y productividad de plantas por hectárea y de PBC y cocaína, es mucho mayor. Así el área erradicada no es un buen indicador de efectividad del Estado o la cooperación internacional.

Artemio y Gabriel, constituye un fuerte golpe al aparato militar, pero no toca la esencia del problema del narcotráfico, sino una de sus ramificaciones.

El resumen ejecutivo nos indica que la tasa de plantaciones de coca ha bajado de 3,4% en el Perú, pasando de una superficie de 62,500 has en el año 2011 a 60,400 has al 2012. No obstante la reducción lograda (14,171 has el 2012 y 12,000 has el primer semestre 2013 en Huánuco, Pasco y Junín), las propias autoridades habían reconocido¹ que **el Perú es el primer productor de hoja de coca y PBC del mundo**. Las autoridades y cierta prensa nacional, se muestran excesivamente optimistas. La razón: por primera vez, después de siete años, el Perú “reduce” sus áreas destinadas al cultivo de coca.

Según UNODC, este paso hacia adelante respecto a la erradicación se debe a las decisiones políticas incluidas en la Estrategia Nacional 2012-2016. No obstante, pese a que las metas anuales para 2012 establecidas en la Estrategia han sido nominalmente cumplidas, estas no han impedido la consolidación de la economía de la cocaína, la permanente transformación del narcotráfico y sus consecuencias en el Perú: la aparición de nuevos escenarios como el valle de Pichis Palcazú, Puno o los ejes del corredor sur o Ayabaca/Loja, hacia Ecuador, y el Trapecio Amazónico (Yavarí, Cuchillococha). O, las complejísimas vinculaciones entre drogas y minería ilegal en Puno, Loreto y Piura, por ejemplo². El Informe saluda, sobre todo, los resultados positivos en la región del Alto Huallaga, que se constituye, según ellos, como una de las zonas más importantes al nivel del cultivo de la coca, pero desde el 2001, esta región no es la más importante.

Las apariencias muestran un infundado optimismo. El gobierno peruano ha logrado respetar sus metas, reduciendo la oferta de materia prima para elaborar HCl, **pero hay muchos ámbitos del Estado donde hay poca eficacia, escasa voluntad y profundos problemas de corrupción**. Esta Estrategia, basada en la “Reducción de la Oferta”, ha sido reconocida, por varios académicos, políticos y expertos internacionales³, como un camino sin salida dada la complejidad de la correlación entre los distintos factores innatos al fenómeno del narcotráfico en el Perú y por la falta de eficiencia de nuestra política pública contra las drogas (si es que acaso es “nuestra”). Pero, ¿por qué ineficiente si hay data fáctica que cuenta que la superficie destinada al cultivo ilegal de coca ha sido reducida? Porque la sola erradicación como estrategia nacional no es suficiente para atacar las raíces del problema general del tráfico ilícito de drogas, ni la dependencia de la economía rural a la coca/PBC. Este elemento, ha sido señalado en el informe de la Organización de Estados Americanos este año (*El Problema de las Drogas en las Américas – 2013*).

¹ Correo, 26 de agosto 2013

² Informe Defensorial N° 160. Defensoría del Pueblo sobre Minería Informal e Ilegal. En: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-defensorial-160.pdf>.

³ Como Jelsma (La Reforma de las Políticas de Drogas, 2009), Youngers (Drogas y Democracia en América Latina, 2005), Vargas, Soberón (Contenidos, Retos y Propuestas para una Política Pública sobre Drogas y Narcotráfico en el Perú, 2011), Torres (Cuatro Caminos, Un Comienzo. Comentarios al informe “El Problema de las Drogas en las Américas 2013” de la Organización de Estados Americanos, 2013).

En realidad, nos damos cuenta que el cuadro enaltecido que nos ofrece UNODC, una vez más, no es tan exacto. En primer lugar, el Perú no cumple con los esfuerzos adecuados para desarrollar una verdadera política en cuanto al desarrollo alternativo en la selva alta: mantenimiento de agricultura intensiva, dependencia a cuatro mono cultivos que a su vez dependen de precios y condiciones internacionales (palma aceitera para biocombustibles⁴, cacao, café y palmito). Es un hecho que se nota dentro del país y, más que todo, dentro de la población cocalera afectada por el problema (operaciones policiales que les criminalizan).

El principal problema del desarrollo alternativo, pese a las cifras mostradas en el Informe junio 2013: 14 empresas, 26,265 familias, 78,644 has, facturación de US\$ 131 millones el 2012, ingreso promedio de US\$ 5,024 anuales⁵, es que sigue dependiendo de los ciclos de *commodities*, no es sustentable y no garantiza mejores servicios para la población afectada por la producción cocalera.

Una cosa es realizar programas semestrales o anuales e invitar a pequeños agricultores del VRAEM a la capital para, ante prensa nacional, mostrar cuán delicioso es el cacao producido gracias al desarrollo alternativo, y otra, es distinto implementar una **estrategia sostenible** que permita a familias enteras que han pasado toda su vida cultivando coca, vivir una existencia digna y fuera de la tasa altísima de pobreza en el Perú. El caso más emblemático es la roya que ha afectado el 40% de los cultivos de café (mayor cultivo peruano con 400,000 hás) y que pueden ser el detonante del retorno masivo de la coca.

Además, el enfoque principal del Estado no ha sido dirigido en las zonas que más lo necesitan. Cuando se conoce la realidad del cultivo de la hoja de coca en el Perú, nos damos cuenta que la zona del VRAEM⁶ (conocida como “la cocina de cocaína más grande del mundo” según la prensa⁷) es uno de los epicentros claves en cuanto al narcotráfico. El mismo reporte de UNODC menciona, en su página 26, que las cifras de la zona en cuestión no han disminuido sino que han aumentado de 16.719 (2008) a 19,965 hectáreas para el 2012. Este dato nos brinda un indicio de alta importancia en cuanto se refiere a la ausencia de soluciones integrales en este territorio: falta de ordenamiento territorial y zonificación ambiental, una visión militarista y ausencia de estado de derecho. El VRAEM es una de las zonas más complejas y sensibles del país, con una tasa de pobreza (de 65% al 2010 y de 26% de pobreza extrema al mismo año) y de mortalidad infantil más alta que el promedio peruano (40 por mil nacidos vivos), según el Plan VRAEM nacional 2012-2016⁸ en su nombre oficial, pero llamado plan 2013-2016 dentro del mismo documento, por falta de preparación de parte del Estado. Simple sumatoria de partidas, dependencia a Programas Sociales, y creciente militarización.

⁴ <http://idl-reporteros.pe/2013/09/12/deforestacion-entre-palmas/>.

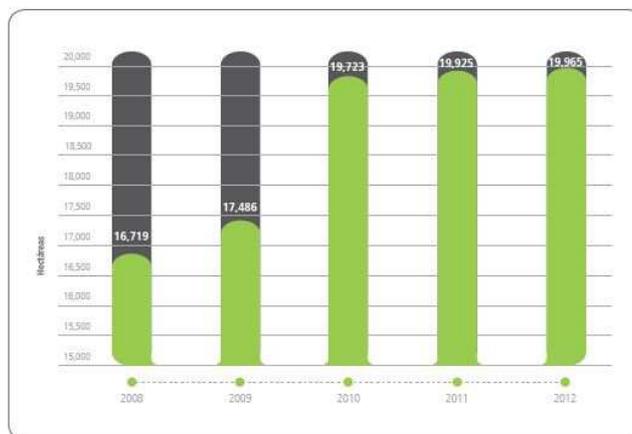
⁵ https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Publicaciones/Publicaciones2013/Libro_Final.pdf.

⁶ D.S.077-20|3-PCM, Programa de Intervención Multisectorial del Gobierno Central en el VRAEM 2013-2016

⁷ http://elcomercio.pe/actualidad/1591361/noticia-vraem-esta-cocina-cocaina-mas-grande-mundo_1

⁸ http://regionpuno.gob.pe/descargas/planes/actualizacion-pdrc-2021/26-09-2012-CEPLAN-CAPACITA-2012/PEIT_VRAEM_2012_16_v11_5_mayo_2012%20BORRADOR.pdf

Figura.5. Distribución del cultivo de coca en el VRAEM, 2008 - 2012 (ha)



Fuente: Sistema Nacional de Monitoreo apoyado por UNODC.

Esta zona representa un reto más complejo que el solo alto nivel de pobreza. Las últimas investigaciones dan cuenta de la existencia de más de 10 pistas clandestinas en el VRAEM y alrededor de 46 pistas de aterrizaje clandestinas en toda la selva central⁹. Esta infraestructura ilegal sirve de medio para el traslado eficiente de droga hacia Bolivia y Brasil.

A pesar de la opinión de DEVIDA, la erradicación no es el único factor que se debe considerar para evaluar si la situación del cultivo y del narcotráfico en el país se mejora o no. ¿Qué hay del desmantelamiento y judicialización de verdaderas organizaciones de traficantes? ¿Decomiso de dineros? La investigación primordial suele ir hacia los campesinos (Operación “Eclipse” – julio de 2012 y “Conquistar” – julio 2013)

También se necesita tomar en cuenta el factor **seguridad pública en la que se presenta un círculo vicioso: la población pide más seguridad, el Congreso da leyes más rigurosas y el sistema judicial carcelario está en crisis**. Zonas del país que tradicionalmente han siempre sido calmadas, se observan fenómenos relacionados al crimen organizado que ponen en peligro el bienestar y la confianza de sus habitantes¹⁰, pese al relativamente nuevo paquete legislativo de seguridad ciudadana y reforma de la policía y FF.AA del Primer Ministro Jiménez (diciembre 2012)¹¹. En la región del norte, de Chiclayo, pasando por Trujillo hasta la frontera ecuatoriana, los pobladores reportan un aumento increíble de actividades de secuestros y extorsiones, a menudo realizadas por sicarios vinculados a los distintos tráficos¹². Además, la inseguridad proveniente del crimen organizado, va más allá de percepciones. Hechos fácticos demuestran el incremento alarmante de inseguridad ciudadana, sin que las autoridades estén en

⁹ <http://elcomercio.pe/actualidad/1634994/noticia-vraem-hay-mas-decena-pistas-clandestinas>

¹⁰ http://elcomercio.pe/actualidad/1556947/noticia-86-peruanos-se-siente-inseguro-calles_1

¹¹ Reforma PNP y FF.AA por Decretos Legislativos 1127 al 1152.

¹² Constantes reportes en noticieros diarios y semanales demuestran un aumento de las actividades delictivas en las zonas del norte del país, a razón del crecimiento económico que conlleva su desarrollo.

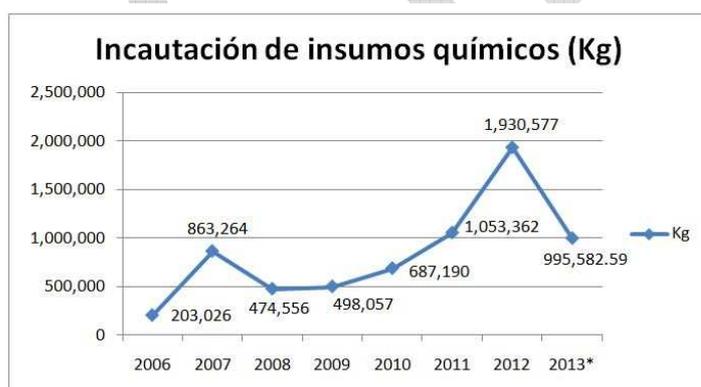
capacidad de controlarla. El TID es el segundo delito más frecuente, en una situación en el que, el sistema penitenciario, se encuentra en crisis. Pero en su gran mayoría son los eslabones más vulnerables del TID: micro comercializadores, burrieres, etc.

Según datos del Observatorio de Drogas de DEVIDA; hay una pobre puntería de la acción policial el 2012. Por ejemplo: 15,323 detenidos por TID, de ellos 9,107 han sido arrestados por actos de consumo, cuando este no es punible (art.299 del CP)¹³. Es decir el 54.9% de casos de detención policial, es ilegal. La justicia no se queda atrás y recibe más encargos del Congreso (reciente legislación sobre crimen organizado):

| Datos 2011 | Hombres | Mujeres |
|----------------------|---------|---------|
| Procesados por TID | 6,522 | 1,176 |
| Sentenciados por TID | 4,200 | 849 |
| Total | 10,722 | 2,045 |

Así mismo, los reportes sobre el **lavado de activos** dentro del Perú, tampoco son muy alentadores¹⁴, la UIF carece de fuerza, sus reportes son referenciales y hay descoordinación con la interpretación que el P.Judicial le da a este delito (jueces buscan relación con delito de TID). La reciente Ley 30052, aparece simbólica e insuficiente.

Por otro lado, el aspecto de los **insumos químicos** también debe ser considerado como un indicador de resultados de la lucha contra las drogas. A pesar del incremento desde el



Fuente: [Dirandro](#). Elaboración propia. *Cifras del año 2013 hasta el 21 de julio.

2008 y los múltiples esfuerzos legislativos por diferenciar y especificar funciones en organizaciones como la SBS o la SUNAT y de la tecnología importada para incautar estos elementos, la incautación es muy pobre, comparada con otros países. Así mismo, al 2012, Flavio Mirella, de UNODC – Perú señalaba que “no existe hasta ahora una sola

¹³ http://www.opd.gob.pe/_mTree.asp?div=II

¹⁴ <http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/UNODC-costo-crimen.pdf>

sentencia condenatoria por tráfico de insumos químicos”¹⁵, lo cual sienta ningún precedente para tratar con cautela y autonomía este delito frente a los tipificados por tráfico ilícito de drogas. Además, se insiste en incrementar el número de sustancias fiscalizadas, pero no se mejora el procedimiento de fiscalización ni las capacidades (recursos humanos y financieros) en el interior del país.

Así mismo, resultará muy difícil alcanzar las metas de lucha contra el narcotráfico al 2019 establecidas en el acápite 36 de **la Declaración Política y Plan de Acción de Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas (2009)**¹⁶, con un sistema deficiente y sin recursos como el peruano en materia de seguridad, justicia, salud y desarrollo rural.

Por ejemplo, en materia de **salud mental**, la situación posterior a los incendios del 2012, no ha mejorado y así lo señala el Informe de la Defensoría Número 140¹⁷. Próximamente, debe aparecer un segundo Informe de la Defensoría dando cuenta de esta triste situación Aunque debe llamar la atención del problema del uso y abuso de drogas legales e ilegales, la situación dista de ser dramática. Veamos:

Estudio Epidemiológico Uso Drogas entre Población Universitaria, Informe Perú, 2012.

| | Vida | Año | Mes |
|----------------|-------|-------|-------|
| Alcohol | 87.07 | 71.70 | 46.59 |
| Tabaco | 59.86 | 36.18 | 22.11 |
| THC | 11.58 | 4.29 | 1.62 |
| HCI | 2.78 | 0.49 | 0.14 |
| PBC | 0.88 | 0.15 | 0.01 |

¹⁵ <http://peru21.pe/2012/06/04/actualidad/crece-incautacion-insumos-cocaina-2027198>.

¹⁶ <https://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-52-RelatedFiles/V0984966-Spanish.pdf>

¹⁷ “Salud Mental y DDHH: Supervisión de la Política, la Calidad de los Servicios y la Atención a Poblaciones Vulnerables”.

Según Gonzales Prada y Basadre, el problema de la corrupción ha sido y es endémico en el país¹⁸. Después del régimen de Fujimori y Montesinos quedaron estructuras capaces de reproducir el problema, asociándolo al TID, especialmente en las regiones. Solamente en lo que va del Gobierno, se han presentado más de 500 denuncias, según la Procuraduría Anticorrupción (Julio Arbizú).

Al final, a pesar de una noticia oficial que parece indicar la seguida del buen camino, nos damos cuenta que el análisis del fenómeno global va mucho más allá de una cifra sacada del contexto general. Así mismo, la falta de voluntad política de las altas esferas públicas de nuestro país y la completa ausencia estatal en zonas de alto riesgo en torno al narcotráfico condenan los resultados a largo plazo de la actual ENLCD 2012 – 2016.

Si el Perú se encuentra al primer rango de los cultivadores de coca del mundo, eso se debe a un fenómeno bien conocido de los expertos del tráfico de drogas, el **efecto globo**, fenómeno que permitió el movimiento de los cultivos de coca del norte de Bolivia y Perú en los años 1980 hacia Colombia, y que permitió el movimiento al revés desde la primera de la década de 2000¹⁹.

Este fenómeno es la prueba del primer desafío de la estrategia de la reducción de oferta y del modelo de la guerra contra las drogas. El "*Plan Colombia*", logró reubicar el problema de las drogas en los dos otros países andinos concernidos, y resulta un círculo infinito, dentro de un mar enorme compuesto de tres países de superficie más grande que Europa, y de la selva Amazónica, del tamaño de 11 veces Francia. El Gobierno del Presidente Humala, al haber subordinado el tema de drogas a otros temas fundamentales para él, ha dejado pasar los 3 primeros años de su gestión y ha desperdiciado la oportunidad de establecer una política coherente basada en una efectiva voluntad política.

Propuestas Esenciales a ser Consideradas:

- "En el campo de los cultivos alternativos a los ilícitos, es necesario reemplazar la estrategia de la erradicación, que no se hace cargo de la reinstalación de los cultivos ilícitos en otras localizaciones, por la estrategia de reducción de los cultivos y la instalación de nuevos cultivos lícitos..."²⁰
- Recuperación de la capacidad de dimensionar el Problema según métodos, análisis y cifras elaboradas en el Perú, por peruanos (no dependencia a Operación "Breakthrough").

¹⁸ "La Lucha contra la Corrupción en el Perú. El Modelo Peruano: La Experiencia de las Procuradurías Anti Corrupción". Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, diciembre 2012.

¹⁹ <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/1743-el-efecto-globo-o-por-que-se-esta-perdiendo-la-guerra-contra-las-drogas.html>

²⁰ DE REMENTERIA Ibán, "Qué dan las Drogas y qué no da su Represión" Revista Qué Hacer, DESCO octubre-diciembre 2011, Página 85,

- Reformar la actual estructura para que DEVIDA pase a depender de la Presidencia de la República y deje de estar adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Participar activamente en proceso OEA, UNGASS, de revisión y reforma.
- Convocar a la cooperación internacional, bajo el esquema de la corresponsabilidad (TLC, OMC, medio ambiente). UE, US\$ 41 millones en cooperación.
- Redireccionar el enfoque general del problema de las drogas en el país. Orientarlo hacia visiones que prioricen los Derechos Humanos y, a la vez, sean severos con las verdaderas causas del tráfico ilícito de drogas.

CIUDADH