



Perú: ¿Del éxito virtual a políticas realistas?

Entre 1995 y 2000 Perú redujo sus campos de coca, de 115.340 hectáreas a 34.200, pasando del primer al tercer lugar de países productores de hoja de coca en el mundo. El gobierno de Fujimori, muy hábilmente, presentó estas cifras como la demostración de su lucha contra el narcotráfico. Una combinación de los programas de sustitución de cultivos y de medidas represivas constaría como la base de este éxito.

Pero aquél no fue sino un éxito 'virtual'. La disminución del área cultivada no se produjo como resultado de programas de desarrollo alternativo (que no tuvieron el éxito preconizado por Fujimori), ni de las prácticas coercitivas, ni de la aplicación de los vuelos de vigilancia, sino que obedeció básicamente a una dinámica regional que influyó en el mercado: la caída de los carteles colombianos (los grandes compradores de la coca peruana) y el aumento de la producción cocalera en ese país deprimieron los precios de la coca peruana obligando a los campesinos a buscar otras alternativas.

La situación actual del mercado, debido a los efectos del desplazamiento de cultivos generado por las fumigaciones y el agravamiento del conflicto en Colombia y a los de la acelerada erradicación en Bolivia, está propiciando nuevamente el crecimiento de los cultivos en Perú. De acuerdo a cifras oficiales, se estima que hay en este momento más de 59 mil hectáreas sembradas y una tendencia al aumento. El precio de la hoja de coca ha pasado de 40 centavos de dólar el kilo en 1995 a \$3,50 hoy día, haciendo de la coca el producto agrícola más rentable de la región. Los precios de otros productos cultivados en el Alto Huallaga, como el plátano y el café, se han desplomado. Perú cuenta en estos momentos con todos los incentivos económicos para el auge de la industria de drogas ilícitas. Las últimas tendencias señalan, además, el comienzo del cultivo de la amapola. Según cálculos establecidos por la Dirección Nacional de Inteligencia del Ministerio del Interior, Perú tiene en la actualidad unas 1.200 hectáreas de amapola. El año pasado se produjeron dos operativos policiales en los que se incautó morfina.

También en lo relacionado con las organizaciones criminales, los resultados que el gobierno de Fujimori solía exhibir han resultado ser un fiasco. La caída en desgracia del hombre fuerte del régimen, Vladimiro Montesinos, puso al descubierto el nivel de corrupción de sectores que estaban claramente

Principales problemas

- Incremento de campos de coca
- Comienzo de cultivos de amapola
- Consolidación de organizaciones criminales narcotraficantes
- Erradicación forzada en el marco de programas de antigua administración fujimorista
- Sustitución de cultivos sin estudios técnicos previos y sin que la financiación llegue a los campesinos.
- Falta de fondos para infraestructura y programas desarrollo alternativo

Recomendaciones

- Reducción de cultivos voluntaria y concertada, y solamente si se cumple con los programas prometidos a campesinos
- Aplicación de la ley a nivel del crimen organizado y corrupción estatal
- Apoyo de Unión Europea y comunidad internacional a esfuerzos de reformulación de política de drogas de la nueva administración peruana
- Revisión de la política de desarrollo alternativo
- Transparencia en el manejo de fondos
- EEUU debe retirar condicionamiento y presiones a ayuda

al servicio del narcotráfico. La captura de capos importantes de las drogas, como Demetrio Chávez Peñaherrera, 'El Vaticano', que sirvió para dar una imagen de combate a las mafias del narcotráfico, servía en realidad para encubrir una amplia actividad ilícita subterránea que corrompió amplios sectores estatales, el mismo ejército entre ellos. La consolidación que tienen hoy los grupos peruanos independientes de procesamiento y tráfico de drogas con sus propias rutas internacionales tiene sus raíces en esos años.

Oportunidad de replantear las políticas

Recientemente, el presidente de la Comisión de Lucha contra el Consumo de Drogas (Contradrogas), Ricardo Vega Llona, se refirió a la necesidad de replantear en el ámbito internacional y doméstico las estrategias seguidas hasta el momento. Para ello, está promoviendo una serie de iniciativas tendientes a desestimular la producción y a luchar contra el narcotráfico. En el nivel nacional las iniciativas se orientan a la formulación de una estrategia común y, en el regional, a una coordinación en lo referente a programas de interdicción.

Su objetivo es diseñar una política de drogas que cuente con el aval de todos los sectores de la sociedad, los partidos políticos, los gremios empresariales y todos los sectores sociales involucrados en el tema. La meta, según Vega Llona, es que esta política de drogas sea una "política propia del Estado peruano que tenga en cuenta, ante todo, los intereses de la nación."

La reciente aprobación del proyecto de ley para la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera que permitirá detectar y perseguir el lavado de dinero en el país, y los intentos de centralizar los esfuerzos antinarcóticos, forman parte de estas iniciativas. Sin embargo, dichos intentos de centralización se están desarrollando alrededor de Contradrogas, dándole un rango ministerial a lo que, para el experto en temas de amazonía, subversión y narcotráfico, Roger Rumrill, es "el armatoste corrupto e incapaz que creó Vladimiro Montesinos para construir una virtualidad de éxitos en 1996 y sobre ese cadáver intentan construir una política de Estado".

Una de las prioridades del actual gobierno en su política de control de drogas es el desarrollo económico. Mientras no se logre que los cultivos alternativos rindan beneficio, es decir, mientras las zonas cocaleras no tengan viabilidad económica, cualquier política estará condenada al fracaso. Asimismo, plantea que el éxito económico de la región está ligado al desarrollo de una infraestructura vial que permita la salida de los productos alternativos y la producción pecuaria a mercados más amplios en donde se paguen precios más altos.

El último informe publicado por la Contraloría General de EEUU (GAO, siglas en inglés) sobre desarrollo alternativo (GAO-02-291, *Drug Control*, February 2002), señala que *"el cultivo y comercialización de cultivos alternativos, el desarrollo de organizaciones comunitarias, y la mejora de infraestructuras sociales y económicas puede llevar años, pero tienen impactos más duraderos en reducir el cultivo de coca"*. Asimismo, afirma que es particularmente importante fortalecer las organizaciones locales en Perú, y que *"las comunidades están más motivadas a adoptar y sostener actividades de desarrollo alternativo si son involucradas en el diseño, implementación y financiación de proyectos que aumenten la calidad de vida en sus comunidades"*.

En este sentido, es preciso insistir en que los esfuerzos encaminados a crear desarrollo alternativo sostenible son incompatibles con estrategias de erradicación forzada. Y no sólo por razones económicas. Según Rumrill, la erradicación violenta de cultivos de hoja de coca en la selva peruana traería como consecuencia el retorno definitivo de Sendero Luminoso. *"Si hacemos eso, empujamos a la violencia a campesinos desesperados, cerca de 500 mil familias articuladas directa e indirectamente a los cultivos de coca, que se encuentran en absoluta crisis por falta de una política agraria y una economía neoliberal que castiga a los productores peruanos"*

El gobierno ha expresado abiertamente que no es partidario de la erradicación forzada de la hoja de coca. No obstante, los programas de erradicación heredados de la antigua administración fujimorista se siguen practicando en los valles del Alto y Bajo Huallaga, sin que el gobierno central haya podido hasta el momento asumir una actitud coherente a este respecto. Los campesinos se oponen a la erradicación mientras no se les cumpla con los fondos prometidos, y organizaron, con motivo de la reciente visita del presidente Bush, manifestaciones de protesta en la región y en la ciudad de Lima.

El gobierno ha comenzado a dar los primeros pasos para llegar a un acuerdo con las 16 cuencas cocaleras del país. Es la primera vez que un gobierno peruano muestra interés de concertación con la población cocalera. Sin embargo, los cultivadores aseguran que las mesas de concertación, que denominan 'hamacas de diálogo', no han solucionado hasta ahora la crisis económica que enfrentan los agricultores, que la política de erradicación forzada continúa y que el dinero destinado a los programas de sustitución de cultivos nunca llega directamente a los campesinos.

Tanto el informe de la GAO como los cocaleros apuntan a la falta de estudios técnicos previos, que determinen la clase de cultivos que pueden producirse y cómo pueden generar ganancias para los productores, en la raíz del fracaso de los programas de sustitución de cultivos. Rumrill, por su parte, asegura que "hay que hacer una reingeniería total, incluyendo a la espesa y costosa burocracia que controla los dineros de los préstamos y las donaciones."

Sin embargo, como dijo Vega Llona *"el narcotráfico no desaparecerá mientras haya consumo"*. Es preciso aceptar el hecho de que el fenómeno de los cultivos relacionados con drogas se mantendrá mientras exista una demanda, lo que hace que los éxitos de las políticas dirigidas a la reducción global de la oferta sean relativos, ya sea con medidas de erradicación forzada o con programas de desarrollo alternativo. Sería interesante explorar enfoques alternativos a los que actualmente se aplican en materia de políticas de drogas, introduciendo, por ejemplo, la noción de reducción de daños en el lado de la oferta. Un primer paso sería abandonar la obsesión por el recuento de hectáreas existentes o reducidas y, en su lugar, priorizar el objetivo de reducir el daño asociado a la existencia de cultivos ilícitos, no penalizar a los campesinos cocaleros o medir el éxito de las políticas en términos de mejora de sus condiciones de vida.

Visita simbólica

El 23 de marzo pasado estuvo en Lima el presidente estadounidense en lo que se esperaba que fuera una visita de consolidación de acuerdos comerciales necesarios para el desarrollo de la región. Desafortunadamente, el encuentro en Lima, en el que también participaron los líderes de los otros países andinos a excepción de Venezuela, no tuvo más que un carácter formal y simbólico, y de la agenda económica lo único que salió en claro por el momento fueron algunas promesas.

Una de ellas fue la intención de que finalmente el Senado estadounidense tenga tiempo de considerar la renovación del tratado de preferencias arancelarias andinas, ATPA. La eventual prolongación de este tratado, y de otros, como un tratado comercial bilateral con Perú, permitirían impulsar la economía lícita de esta nación.

Mientras en lo económico lo evidente fue la negligencia de EEUU hacia los países de la región, la atención se concentró en los temas de drogas y terrorismo, dos palabras que hoy se confunden en la terminología política estadounidense. Pero también en estos asuntos, lo que ha podido ser una buena oportunidad para que los países de la región negociaran con Washington un trabajo coordinado y conjunto, en donde quedara claro que hay una responsabilidad compartida frente al tema de las drogas, se redujo a un compromiso a adelantar labores de inteligencia, y a rumores de una posible instalación de una base antinarcótica en la frontera colombo-peruana.

EEUU reiteró su propósito de triplicar la ayuda para control de drogas a Perú. En el 2002, el financiamiento norteamericano alcanzará casi 156 millones de dólares en el marco de la Iniciativa Andina. De ellos, 77,5 millones estarían destinados a programas de desarrollo alternativo dirigidos a alentar a los agricultores a abandonar el cultivo de la coca y 75 millones a operativos de aplicación de la ley, interdicción y erradicación. La cooperación también incluye apoyo técnico para el control marítimo y portuario y un plan ribereño bilateral, al que irán destinados 3 millones de dólares. Sin embargo, EEUU está considerando condicionar la ayuda para desarrollo alternativo a la presentación de pruebas del cumplimiento de los objetivos de erradicación por parte del gobierno peruano, que EEUU verificaría desde el aire.

Por otra parte, de acuerdo al jefe de Contradrogas, Perú necesitaría en realidad unos 1.200 millones de dólares para enfrentar el fenómeno de las drogas. Perú destina anualmente 450 millones de dólares para ejecutar su política de drogas, lo que significa que está excediendo ampliamente la capacidad del presupuesto fiscal.

El gobierno peruano debe insistir en la necesidad de un acercamiento distinto por parte de Washington al tema de las drogas. Es importante que se tenga conciencia de que las políticas a adoptarse en materia de drogas no deben ser delineadas a costa de una ayuda condicionada, de imponer un número específico de hectáreas a erradicarse, o de establecer plazos fijos para el cumplimiento de objetivos. EEUU y los donantes internacionales deben ser conscientes de que, para ser efectivo, el desarrollo alternativo supone un proceso gradual, lento y complejo, que requiere no sólo de grandes inversiones sino de tiempo y paciencia antes de comenzar a verse los primeros resultados. Sin la presión de EEUU para el cumplimiento de objetivos de erradicación, contando con los fondos suficientes y con el control necesario sobre los programas que se implementan en las zonas cocalleras, los esfuerzos del gobierno peruano resultarían más eficaces.

Olvidar el 'éxito'

Mientras tanto, el gobierno peruano está siendo víctima de la imagen de éxito ganada a finales de los años noventa. Un éxito ficticio que ha obstaculizado el apoyo de parte de donantes internacionales, los cuales han dirigido su atención a países considerados más problemáticos, como Colombia y Bolivia. En estos momentos sería conveniente que la comunidad internacional se olvidara definitivamente del supuesto éxito peruano y ayudara a ese país en sus tentativas de diseñar y formular una nueva política de drogas.

"No me gusta decir que estamos perdiendo la guerra a las drogas. Suena mejor si decimos simplemente que no la estamos ganando" (Vega Llona). Ante el fracaso de la combinación de estrategias (sustitución de cultivos y represión) en los países de la región, el nuevo gobierno peruano está proponiendo la necesidad de buscar políticas más pragmáticas. Los países europeos y otros donantes deberían expresar su disposición a apoyar una estrategia de desarrollo alternativo más racional y acorde con la realidad de las poblaciones involucradas. Perú podría convertirse en un ejemplo de lo que se puede obtener con la aplicación de otro modelo antidrogas. Un modelo que evite la erradicación forzosa, en el que las medidas represivas se apliquen solamente contra el crimen organizado, y que cuente con una estrategia de desarrollo rural concertada con las comunidades. Falta comprobar si esa es la dirección hacia la que enfocarán su política.

Sobre desarrollo alternativo ver: Desarrollo alternativo y erradicación. Un enfoque desequilibrado, TNI Drogas y Conflicto n. 4, marzo 2002:

<http://www.tni.org/reports/drugs/debate4s.htm>

T TRANSNATIONAL INSTITUTE
Paulus Potterstraat, 20
N 1071 DA Amsterdam - Países Bajos
Tel: + 31 20 662 88 08 | Fax + 31 20 675 71 76 | e-mail drugs@tni.org
I <http://www.tni.org/drogas/index.htm>