

Esta edición de Debate Agrario ha contado con el apoyo de Oxfam-Gran Bretaña.

DEBATE AGRARIO es una publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Tiene por finalidad difundir estudios y reflexiones sobre la problemática agraria.
Derechos reservados. Los artículos pueden reproducirse total o parcialmente indicando su procedencia, y son de responsabilidad de sus autores.

ÍNDICE

Presentación	V
La Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible/Fernando Hurtado, Adolfo López	1
Sobre coca, cocaleros y drogas: Fallos satánicos y debates de fondo/Hugo Cabieses	27
Coca legal e ilegal en el Perú/Fernando Rospigliosi	81
El problema cocalero y el comercio informal para uso tradicional/Francisco Durand	109
Consumo de drogas en el Perú/Ramiro Castro de la Mata	127
La Presidencia del Consejo de Ministros y la ordenanza legal del Gobierno Regional del Cusco/Ricardo Soberón	155
Coca: Apuntes críticos sobre investigaciones recientes/Baldomero Cáceres	189
INTERNACIONAL	
El tratamiento internacional del problema de las drogas/Hugo Contreras	213
Los daños de la prohibición de las drogas en las Américas/Ethan Nadelmann	231
América Latina y Europa y las políticas sobre drogas/Pauline Metaal	247
La coca como planta maestra: Reforma y nueva ética/Anthony Richard Henman	267
Publicaciones recibidas	279
Sitios web especializados en coca y narcotráfico	285

Lima, diciembre del 2005

Director de Debate Agrario

Fernando Eguren López

Consejo Editorial

Javier Alvarado Garrido

Bertha Consiglieri Nieri

Fernando Eguren López

Juan Rheineck Piccardo

Jaime Urrutia Ceruti

Dirección: CEPES, Av. Salaverry 818,
Lima 11, Perú. Teléfono 433 6610. Fax: 433 1744
E-mail: cepes@cepes.org.pe

ISSN 1017-9011
(Hecho el depósito legal)

Diseño: Carlos Tovar Samanez

Cuidado de la edición: José Luis Carrillo Mendoza

Impresión: Gráfica Bellido S. R. L.

Diagramación: Ediciones Nova Print SAC, teléfono: 222-2123

Presentación

Los once artículos de esta edición de *Debate Agrario* se refieren a diferentes facetas de uno de los mayores problemas sociales y económicos del mundo contemporáneo: el del abuso en el consumo de drogas. Más específicamente, los ocho primeros trabajos tienen al Perú como escenario, y los tres restantes constituyen una aproximación más internacional.

La idea de hacer una publicación especial sobre la coca y el problema de las drogas ilícitas surgió de una reunión informal de varios de los autores que contribuyen en esta edición y que tienen distintos puntos de vista sobre el tema. Se estimó que la importancia de este demandaba la creación de espacios comunes en los que se pudiesen exponer y discutir planteamientos y posiciones que pueden ser muy contrapuestos y controvertidos, como el lector podrá constatar con facilidad.

Todos los autores rechazan los aspectos delictivos inextricablemente vinculados hoy a la producción, procesamiento y comercialización de las drogas con fines ilegales, así como el consumo excesivo que deteriora la salud. Pero sobre casi todos los demás puntos hay desacuerdos que pueden ser radicales: sobre la extensión e intensidad del problema; sobre los efectos sociales y económicos del tráfico de drogas con fines ilícitos; sobre los métodos requeridos para combatirlo; sobre la responsabilidad y la corresponsabilidad que compete a los diferentes actores (productores, procesadores, comerciantes nacionales y extranjeros, entes financieros formales, el Estado peruano y los estados de los principales países consumidores); y acerca del papel de la cooperación internacional. Las discrepancias abarcan una muy amplia gama, pues van desde consideraciones éticas y conceptuales respecto de las drogas, su producción y su consumo (es decir, sobre la naturaleza misma del problema), hasta distintas apreciacio-

nes sobre qué políticas e instrumentos son los adecuados para combatir aquello en lo que todos están de acuerdo y a lo que ya hicimos alusión al principio de este párrafo.

*Oxfam-Gran Bretaña, en la persona de Martín Beaumont, tuvo la sensibilidad de comprender la importancia de estimular espacios comunes para exponer puntos de vista discrepantes, y aceptó apoyar la publicación de esta edición de **Debate Agrario**.*

Con la clara conciencia de que los países andinos tienen un lugar estratégico en la producción, el tráfico y, secundariamente, el consumo excesivo de sustancias psicoactivas para la salud y el bienestar de los seres humanos, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha acordado una Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible. Fernando Hurtado y Adolfo López, cuyo trabajo lleva por título precisamente el nombre de esa Estrategia, analizan el proceso que llevó a su elaboración, puntualizan sus objetivos y subrayan algunas de sus principales características. Hurtado y López sostienen que el llamado desarrollo alternativo es la llave central de la Estrategia —lo que no parecería muy original—, pero sugieren ir más allá de los estrechos propósitos que hasta el momento la han caracterizado. Así, los autores subrayan que la Estrategia pretende “[...] que la política de desarrollo alternativo no sea entendida como una compensación individual sino como un componente de cambio positivo en las estructuras económicas, sociales y culturales de determinadas áreas estratégicas, con potencial productivo, según criterios de ordenamiento territorial, y con la participación activa de las comunidades beneficiarias, así como de las autoridades y demás actores locales”.

Podemos inferir que en la propuesta de la CAN hay una interesante opción de desarrollo territorial participativo, pero al final el detalle de su implementación depende de las características de cada uno de los gobiernos nacionales y de los contextos políticos, económicos y sociales respectivos. No está garantizado, por tanto, que en la práctica sean respetadas, en todos los casos, las intenciones puestas en el papel, menos aun cuando no existe —hasta donde estamos informados— un observatorio andino que haga seguimiento a la ejecución de la Estrategia. Más aun: la ejecución de la Estrategia requiere de ingentes recursos económicos, la mayor parte de los cuales dependerían de la cooperación internacional. Los autores consideran “[...] de la mayor importancia que los países donantes cumplan con su compromiso de asignar 0,7 por ciento de su producto bruto interno a la asistencia oficial al desarrollo contraído en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey”, acuerdo que, como sabemos, es acatado únicamente por los países escan-

dinavos, Holanda y Luxemburgo. Solo Italia (0,15 por ciento) está por debajo de los Estados Unidos (0,16 por ciento) en el cumplimiento del citado compromiso.

Hugo Cabieses (“Sobre coca, cocaleros y drogas: Fallos satánicos y debates de fondo”), sin pronunciarse explícitamente sobre la conveniencia o no de una estrategia común de los países andinos, es terminante, sin embargo, en afirmar que el Perú no debe seguir los pasos de nuestros vecinos. Por el contrario, debería evitar “[...] que el país [...] caiga en el modelo colombiano de producción y tráfico de drogas, fumigación de cultivos, guerrilla, paramilitarismo, guerra territorial interna e intervencionismo externo”, o del “[...] ‘modelo’ boliviano de producción y tráfico de drogas, guerra social y étnica, tendencias al fraccionamiento territorial e ingobernabilidad latente”. Cabieses denuncia la existencia de una suerte de conspiración del silencio que impide que el debate sobre la hoja de coca y el narcotráfico salga de los estrechos márgenes permitidos al Poder Ejecutivo por la política oficial de los Estados Unidos. Esto a pesar de que, según el autor, los magistrados del Tribunal Constitucional —institución largamente analizada en el artículo—, varias comisiones del Congreso de la República, investigaciones periodísticas serias y diversos estudios confirman el fracaso de esa política oficial y constatan los múltiples lazos que el narcotráfico mantiene con el poder. El autor aboga por una estrategia de “reducción de daños” que “[...] incluye una política de despenalización nacional e internacional de la hoja de coca y la descriminalización de los agricultores que la cultivan”, y un control social y fiscalización estatal sobre la producción y el comercio de la hoja de coca.

Las diferencias entre Hugo Cabieses y Fernando Rospigliosi (“Coca legal e ilegal en el Perú”) no podrían ser más marcadas, a pesar de que ambos son críticos del tráfico ilícito de drogas y de varias de sus consecuencias, específicamente el incremento de la delincuencia y la violencia, la corrupción de autoridades y la destrucción del medio ambiente. Muchos de los argumentos que, según Rospigliosi, sostienen quienes defienden la producción de la hoja de coca, son simplemente ingenuos: que la supresión del cultivo de la coca atentaría contra la supervivencia de los campesinos productores (la drástica disminución de la producción de hoja de coca en la década de 1990 no causó ese efecto); que la hoja de coca puede ser industrializada con interesantes ventajas económicas (“la coca sabe mal y huele mal”, y no tiene propiedades alimenticias); que los programas de cultivos alternativos han fracasado (tienen problemas pero son perfectibles); que para nuestros antepasados tenía una significación sagrada (“nadie entiende por qué han sacralizado la hoja de coca y no la papa o el

maíz”); y que es un símbolo de identidad nacional (“más que discutible”). En cuanto al movimiento de los coccaleros, sus dirigentes “[...] solo quieren seguir sembrando coca ilegal para el narcotráfico”.

Es interesante constatar que la naturaleza contradictoria de muchos de los argumentos utilizados por quienes están a favor o en contra del cultivo de la hoja de la coca —valor nutritivo de la planta, importancia económica de la producción coccalera para los campesinos productores, potencial agroindustrial de la coca, impacto sobre la salud de los consumidores, resultados de los programas de desarrollo alternativo, y aun la significación cultural que tiene para parte de los consumidores— podría ser resuelta con la investigación científica, sea de las ciencias sociales, sea de las naturales. Ello quizá nos ahorraría tiempo y energías que podríamos dedicar al análisis de temas más de fondo y complejos y a encontrar soluciones más consensuadas.

En la segunda parte de su contribución, Rospigliosi analiza los resultados de una importante encuesta de consumo realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a solicitud de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), institución pública encargada de diseñar y conducir la política nacional de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y el consumo ilegal de drogas tóxicas. La información más agregada de la encuesta no deja de sorprender, pues constata que unos cuatro millones de peruanos usan coca en distintas modalidades, aunque con grandes diferencias en cuanto a la regularidad y la cantidad consumida.

Si Rospigliosi distingue la hoja de coca orientada al consumo legal de aquella destinada al consumo ilegal, Francisco Durand (“El problema coccalero y el comercio informal para uso tradicional”) analiza cuánto de la hoja de coca legalmente consumida pasa por canales de comercialización informal. Se trata de una perspectiva novedosa no analizada antes y que, entre otras cosas, revela la ineficacia del monopolio estatal de comercialización de la coca dirigida al consumo legal. Dos preguntas orientan su investigación: ¿qué se conoce del comercio informal, y cómo se inserta esa parte en el todo?, y ¿por qué crece este tipo de comercio y qué es lo que permite concluir respecto de la capacidad de control de las instituciones del Estado? El autor estudia la informalidad como parte del mercado total de la hoja de coca, identifica a los distintos agentes que operan en la cadena productiva y analiza la fragilidad institucional del Estado (cuya desidia para enfrentar el problema califica de “real o calculada”) y de la sociedad peruana. Hace un serio llamado de atención a que el riesgo de retornar a la condición de “narco-Estado” de la década de 1990 “[...] no

llega a formar parte de la agenda nacional de grandes problemas, ni del Estado, ni del Congreso ni de los partidos políticos”.

¿Cuál es el consumo de drogas en la actualidad? La respuesta a esta pregunta es el hilo conductor del artículo de Ramiro Castro de la Mata (“Consumo de drogas en el Perú”). El artículo introduce una breve síntesis histórica del consumo de coca antes de la Conquista española y durante la Colonia. En el análisis del consumo actual, el autor diferencia el tipo de drogas “[...] de acuerdo con su accesibilidad y significado en la sociedad”: drogas sociales (alcohol y tabaco), industriales (solventes y otros derivados del petróleo), medicamentos, drogas folclóricas (coca, ayahuasca, San Pedro), drogas ilegales (cocaína, marihuana, heroína, algunas drogas sintéticas). Anota que el consumo en el Perú ha seguido el patrón común a otros países, inicialmente restringido a grupos minoritarios y, desde fines de 1960, ampliándose en una “expansión explosiva”. La información cuantitativa sobre el consumo —se analizan las drogas sociales y las drogas ilícitas— es obtenida de distintas fuentes, particularmente encuestas de hogares en todo el país, entre las que cabe destacar las realizadas por Cedro, institución donde labora el autor. Las variables principales consideradas en las encuestas son el género, la edad y el lugar de residencia. El artículo también aborda temas vinculados al consumo, como los factores sociales que lo estimulan o inhiben, la oferta y disponibilidad local de drogas, la financiación del consumo y el tratamiento de los consumidores adictos.

Inesperadamente, el proceso de descentralización político-administrativa iniciado en el Perú en enero del 2001 ha agregado nuevas facetas al problema de la producción de la hoja de coca, pues abrió la posibilidad de que apareciesen matices regionales. También sobre este punto existen grandes discrepancias, pues hay quienes interpretan que las decisiones —ordenanzas— de dos gobiernos regionales, el de Huánuco y el del Cusco, respecto de la producción de coca, contravienen abiertamente la política definida por el Gobierno Central (y extralimitan las competencias de los gobiernos regionales), mientras que para otros no hay tal contradicción. Esta última posición es sostenida por Ricardo Soberón (“La Presidencia del Consejo de Ministros y la ordenanza legal del Gobierno Regional del Cusco”), quien argumenta que la citada ordenanza no solo está dentro de las competencias del Gobierno Regional sino que, además, no transgrede el marco jurídico internacional y doméstico y más bien lo consolida. Con tal propósito, el autor analiza este marco jurídico y culmina el artículo con una apreciación sobre la opinión vertida por el Tribunal Constitucional sobre el valor jurídico de la mencionada ordenanza.

A partir de una perspectiva cuestionadora, Baldomero Cáceres (“Coca: Apuntes críticos sobre investigaciones recientes”) hace una revisión de últimos e importantes estudios sobre diferentes aspectos de la problemática de la coca. Desde el inicio del artículo subraya el contenido político de esos estudios, “[...] pese a tratarse de instituciones académicas [las que] han realizado las investigaciones que comentaremos”.

En relación con algunos trabajos que utilizan los resultados de unas encuestas sobre consumo de coca realizadas por el INEI, expresa su discrepancia con los supuestos mismos, que “[...] renuncian a imaginar un panorama distinto de la extinción progresiva del ‘coqueo’ andino”. Critica asimismo, calificándolas de sesgadas, las interpretaciones históricas que minimizan el grado y extensión del consumo de la hoja de coca en el periodo prehispánico: “La consigna parece clara: disminuir el valor simbólico central de la coca y del ‘coqueo’ en las culturas originarias, desprestigiando el hábito andino”.

Cáceres, quien ha sido a lo largo de los años una polémica voz discrepante del “sentido común” referido a las drogas y, en particular, de la coca, critica el hecho de que muchos estudios sobre el tema, más allá de la calidad de quienes los realizan y de la riqueza de la información utilizada, están necesariamente sesgados por los prejuicios y las opciones ya tomadas por las instituciones que los encargan y financian.

También desde una posición crítica, Hugo Contreras (“El tratamiento internacional del problema de las drogas”) denuncia el carácter jurídico-represivo de este tratamiento del tema de las sustancias psicoactivas ilegales. Una razón estructural que sustenta este carácter es, según el autor, la naturaleza asimétrica de las relaciones entre los países (del tipo centro-periferia), “[...] que reproducen el proceso de explotación capitalista [...] en los espacios nacionales” y que “[...] se traslada también al tratamiento dispensado al tema de las sustancias psicoactivas”. Afirma Contreras que esta aproximación jurídico-represiva, alentada sobre todo por los Estados Unidos, surge a partir de razones más económicas y políticas que morales y de salud. A lo largo del siglo pasado, procesos sociales internos van conduciendo a ese país a definir medidas crecientemente represivas contra la circulación y consumo de esas sustancias. En una suerte de reinterpretación de la doctrina Monroe, el vecino del Norte trata de imponer a los demás países periféricos orientaciones y políticas en función de sus propios problemas internos. La ideologización del tema, que contribuye a justificar las actitudes represivas, queda claramente expuesta en esta cita: “Este mal —perverso y polimorfo— viene de fuera, sea ello o no una suerte de conspiración de fuerzas que buscan socavar los cimientos de la so-

ciudad estadounidense [...]”. Contreras es escéptico acerca de la capacidad de los países periféricos de definir con alguna autonomía políticas integrales para enfrentar el problema de las drogas, pues carecen de márgenes de maniobra suficientes, dada la transnacionalización de la economía, y anticipa como posible un futuro agravamiento “[...] de la producción, el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas” y de sus delitos conexos.

Pero las opciones represivas criticadas por Contreras están condenadas al fracaso. Es lo que sostiene Ethan Nadelmann (“Los daños de la prohibición de las drogas en las Américas”) sin ambigüedades: la guerra contra las drogas es un fracaso; esto “[...] es prácticamente sabiduría convencional, no solo en los Estados Unidos sino en gran parte del mundo”. La solución no es ni la represión ni el ‘desarrollo alternativo’. Sus puntos de vista son sin duda más matizados que los sostenidos por los escépticos o pesimistas. Nadelmann es enfático: la guerra antidrogas es un engaño destructivo, y la legalización o algún otro tipo de alternativa probablemente tendría más sentido. Admitiendo lo complejo del problema, sugiere a los países latinoamericanos diez pasos orientados a enfrentarlo de manera paulatina y realista. Entre ellos: abrir el debate, no permitir que se excluya la discusión de ciertas propuestas, pues un vigoroso intercambio de ideas resultará en mejores políticas; reconocer que muchas de las leyes antidrogas fueron dadas por presión del Gobierno de los Estados Unidos; aceptar que los supuestos reclamos científicos que se hicieron sobre la coca y la marihuana no se basaban en datos verdaderamente científicos sino en una pseudo-ciencia, en el racismo y en prejuicios; observar y aplicar las buenas experiencias como resultado de una estrategia llamada de “reducción de daños”, practicada por el Canadá, Australia, Nueva Zelanda y otros; comprender que las convenciones internacionales antidrogas no presentan obstáculos insuperables a la reforma. Concluye afirmando que América Latina debe comenzar a actuar y pensar estratégicamente.

Para la opinión pública, los Estados Unidos están más comprometidos que los países europeos en el combate al problema de la producción de drogas ilícitas en los países andinos. Pauline Metaal (“América Latina y Europa y las políticas sobre drogas”) muestra que, en contraposición a esta imagen, Europa orienta más recursos a ese fin que el país del Norte, si se exceptúa el apoyo económico que este destina a gastos militares. Esta distinta asignación de recursos expresa precisamente las diferentes orientaciones de la política de drogas entre Estados Unidos, más sesgada a la represión, y los países europeos, que dan prioridad a programas de reducción del daño, en el ámbito de la demanda, y de desarrollo alternativo, por

el lado de la oferta. La autora hace un recorrido por la evolución, en los últimos quince años, de la relación entre la Unión Europea y América Latina a propósito del problema de las drogas ilícitas, e interpreta que “[...] por el lado de la demanda hay una tendencia mundial a abandonar la tolerancia cero a favor de la descriminalización del consumidor y del enfoque de la reducción del daño”, exceptuando de esta tendencia a Estados Unidos, el Japón y Rusia. Por “reducción del daño” se refiere a “[...] cualquier programa o política diseñado para reducir los perjuicios relacionados con las drogas sin que implique el cese inmediato de su uso”, superando tanto la percepción moralista “bueno o malo” cuanto la pragmática “mejor o peor”. En lo que concierne al desarrollo alternativo, la autora observa que no ha podido desligarse de las políticas de erradicación forzosa, a pesar de ser ambos incompatibles entre sí, y que esto constituye un problema aún no resuelto. Estudios realizados sobre los efectos de quince años de proyectos de desarrollo alternativo demostraron que “[...] son ineficaces como instrumento de ‘cooperación al desarrollo’, así como para ‘la lucha contra el narcotráfico’”. A pesar del reconocimiento de que la pobreza y la marginación rural son la causa principal que estimula la producción de insumos para las drogas ilícitas, Metaal estima que “[...] no es seguro que exista suficiente apoyo político” de los países miembros de la Comunidad Europea “[...] para avanzar a una siguiente etapa de políticas más integrales en términos de control de la oferta”.

*Cierra esta edición de **Debate Agrario** una apasionada defensa de la planta de la coca por Anthony Richard Henman (“La coca como planta maestra: Reforma y nueva ética”). “La injusticia — subraya el autor— sigue siendo la norma cuando se trata de esta planta: un desprecio no solo a las virtudes de la coca, sino también a la ciencia misma.” El propósito del artículo, según el autor, es orientar las nuevas políticas que tarde o temprano tendrán que reemplazar la prohibición internacional que “[...] pesa tan injustamente sobre esta planta”.*

El Director