

**39**

# **DEBATE AGRARIO**

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

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

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

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](mailto: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

**L**os 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 cocaleros, 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 cocalera 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 cocalero 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*

---

Fernando Hurtado, Adolfo López  
LA ESTRATEGIA ANDINA DE  
DESARROLLO ALTERNATIVO  
INTEGRAL Y SOSTENIBLE

**E**l *Informe mundial sobre las drogas 2004* de la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC por sus siglas en inglés) señala que:

[...] la estabilización y el descenso general del cultivo de coca y de la producción de cocaína se han mantenido por cuarto año y no hay señales de que vaya a invertirse la tendencia. Prosigue la labor de vigilancia para reducir el suministro en Colombia, Perú y Bolivia<sup>1</sup> y, aunque ha habido algunos retrocesos, es probable que estos esfuerzos basten para mantener la disminución general del cultivo y la producción.

Sin embargo, se observa que bajo la lógica de la mundialización hay señales de cambios en la concepción del negocio que han influido en las pautas de cultivo y técnicas de producción y de mercadeo para mantener una oferta importante como para que la cocaína continúe siendo la segunda droga problemática más común en el mundo, y que acarrea grandes beneficios a las organizaciones delictivas, lo que les otorga posibilidades de penetrar, corromper y desestabilizar países y economías a todo nivel.

El mundo vive en la actualidad transformaciones globales muy importantes tanto en lo político cuanto en lo social, lo económico y lo ambiental,

<sup>1</sup> Estos tres países representan el 98 por ciento, aproximadamente, de la oferta mundial de hoja de coca.

que hacen necesario, hoy más que nunca, impulsar los planteamientos plasmados en el “Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y el Desarrollo Alternativo” adoptado en la Sesión Especial de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés), reunida en Nueva York entre el 8 y el 10 de junio de 1998; en particular, la necesidad del trabajo conjunto y concertado regional contra el problema mundial de las drogas.

Así, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), conformada por las repúblicas de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Bolivariana de Venezuela, a través del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA), que reúne a los responsables nacionales de la política en la materia, acordó, en junio del 2004, elaborar una Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo para ser presentada al Consejo Presidencial Andino en su reunión ordinaria del mes de julio del 2005.

Con la finalidad de divulgar el acuerdo logrado al haberse adoptado recientemente la decisión 614 —“Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible”— este trabajo busca responder a las siguientes inquietudes: ¿por qué una política andina?; ¿qué otros elementos obligan a la CAN a un trabajo conjunto y concertado?; ¿cómo se construyó la Estrategia Andina y con qué premisas?; y, ¿de qué trata la decisión 614?

La historia pareciera demostrar que no existe una respuesta única al problema de reducir y eliminar el cultivo y la producción de drogas con fines ilícitos. Sin embargo, la CAN, a partir de la adopción de una Estrategia Andina, elaborada con un enfoque equilibrado, busca darle un valor agregado a los esfuerzos nacionales en la lucha contra este problema, en aquellos aspectos en los que el trabajo conjunto y coordinado le da mayor eficiencia y mejores resultados a las estrategias y políticas nacionales.

La CAN enfrentó este reto con el convencimiento de que si se quiere asegurar una repercusión duradera en los ámbitos andino, regional y mundial en la lucha contra el problema mundial de las drogas, no hay más alternativa que una actuación concertada y de gran amplitud, y convencida de la necesidad imperiosa de vigilar las zonas vulnerables para impedir que el “efecto globo”<sup>2</sup> anule los resultados de las estrategias y políticas nacionales. La idea fuerza para el inicio del propósito andino fue la de aprovechar la experiencia adquirida con las estrategias y políticas geográficamente limitadas a cada país

<sup>2</sup> Se denomina “efecto globo” al desplazamiento de los cultivos ilícitos de unas áreas geográficas a otras.

miembro de la CAN, para idear enfoques apropiados y concertados en mayor escala, con características de apoyo al imperio de la ley; de integralidad, porque aborda todas las fases de la lucha contra las drogas; y de sostenibilidad, tanto en el tiempo cuanto en su relación con el medio ambiente. Además, reafirmó el principio de la responsabilidad compartida, al llamar la atención sobre el mayor costo relativo que enfrentan los países andinos en la lucha contra este flagelo de la humanidad, y las tendencias de reducción de los aportes de los países con elevados niveles de consumo.

La evidencia muestra que los avances en la lucha contra las drogas ilícitas en los países miembros de la CAN son aún parciales y requieren de una acción continuada en los diversos ámbitos de intervención gubernamental —interdicción, control de precursores, control del lavado de activos, erradicación forzosa y desarrollo alternativo—, que atiendan de una manera integral las diferentes y complejas facetas de la problemática.

En este contexto, la ampliación del alcance del desarrollo alternativo constituye un instrumento no solo para apoyar la recuperación económica y social de territorios estratégicos con potencial productivo que han sufrido las consecuencias de los cultivos ilícitos, sino también para prevenir el contagio de nuevas áreas y la preservación y conservación de otras de elevado valor ambiental, evitando la cooptación de nuevos grupos de comunidades por los narcotraficantes y los grupos ilegales en nuevos territorios que hasta el momento han permanecido ajenos, pero altamente expuestos no solo por su localización sino también por las precarias condiciones socioeconómicas que predominan entre sus habitantes.

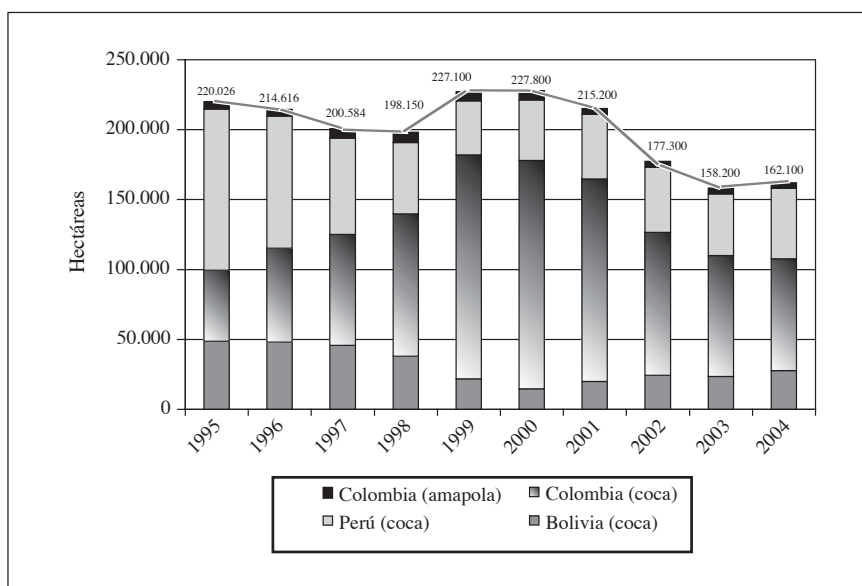
Con su nuevo enfoque, el desarrollo alternativo enfrenta, además, el reto de dinamizar economías locales deprimidas, que durante muchos años dependieron o estuvieron afectadas por la economía de los cultivos ilícitos y que, en algunos casos más que en otros, han evidenciado manifestaciones desestabilizadoras del bienestar social y político nacional.

### ¿POR QUÉ UNA POLÍTICA ANDINA?

La transnacionalización del negocio del narcotráfico implica, para países vecinos y colindantes, un problema con condiciones transfronterizas que se debe enfrentar de manera conjunta y concertada. En el ámbito andino, basta observar las cifras que evidencian las migraciones del cultivo de la hoja de coca por el “efecto globo”. Estas cifras muestran que en los últimos años se registra casi una constante de producción cercana a las 200.000 hectáreas de coca en la CAN, con variaciones significativas de producción entre países. Como se puede observar en el gráfico 1, en la década de 1990 las acciones para combatir el cultivo de coca en los Andes Centrales (el Perú y Boli-

via) produjeron el desplazamiento de esos cultivos hacia Colombia, que desde 1997 pasó a ser el principal productor de coca de la región (y del mundo). Desde hace cuatro años, con la aplicación del Plan Colombia, la evidencia demuestra que el “efecto globo” se está dando de manera inversa: las hectáreas cultivadas con coca en Colombia disminuyen, mientras que los cultivos de coca en Bolivia y el Perú están en ascenso.

**Gráfico 1**  
**Cultivos ilícitos de coca y amapola en los países andinos, 1995-2004**



Fuente: SIMCI-UNODC.

Al respecto, el investigador independiente Francisco Thoumi explica que los importantes cambios y las nuevas prácticas registrados en los últimos años en las zonas de producción en la logística de la economía ilegal de la coca se deben, entre otros factores, a la descoordinación en la aplicación de políticas nacionales de países vecinos. Así, en su informe al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y respecto de la naturaleza del problema de las políticas contra las drogas ilícitas, señala:

A pesar de estas realidades, es necesario insistir en la importancia de una política coordinada en el ámbito regional para lograr efectos sostenibles en el mediano y largo plazo [...] la necesidad de coordinar políticas regionales para obtener logros contra las drogas complementa la necesidad de tener una estrategia regional

para evitar el deterioro del medio ambiente y para lograr un manejo sostenible de la cuenca amazónica.<sup>3</sup>

La conveniencia de contar con un enfoque comunitario en materia de desarrollo alternativo ha sido subrayada por varios expertos y estudios. La “Evaluación del resultado de los programas presentados al Grupo Consultivo por el Perú”<sup>4</sup> señala entre una de sus recomendaciones:

Para evitar el efecto globo en el desplazamiento de la coca de Colombia al Perú por el éxito anticipado del Plan Colombia, es necesario organizar un esfuerzo al nivel andino de coordinar políticas y esfuerzos que resulte en una presión uniforme en toda la región que reduzca la economía de la coca en Bolivia, Perú y Colombia.<sup>5</sup>

Además, es importante mencionar que en la CAN se observa un alto nivel de contrabando de sustancias químicas controladas (precursores) y un importante crecimiento de la criminalidad vinculada al narcotráfico.

La CAN es un proceso de integración cuyas fortalezas se evidencian fundamentalmente en su capacidad de generación de sinergias y de adopción de normativa vinculante.

En materia de generación de sinergias, la integración andina facilita la coordinación y cooperación mutua al propiciar la interacción permanente entre las autoridades gubernamentales y la sociedad civil de los países miembros. Ello permite, a la luz de la generación de confianza que fomenta el diálogo permanente, el intercambio de experiencias, de información, de buenas prácticas, como acciones de cooperación horizontal que facilitan la armonización y coordinación de políticas a todos los niveles.

En cuanto a la seguridad jurídica, la CAN se fundamenta en la cesión voluntaria de competencias por sus cinco estados miembros. De ahí se desprende que los estados miembros, conocedores de las características del ordenamiento jurídico comunitario y de la organización internacional al que corresponde, deciden, libre y voluntariamente, adherirse a la CAN; con ello resuelven, igualmente, obligarse por su tratado constitutivo y por los actos normativos de sus instituciones.

<sup>3</sup> Thoumi, Francisco: “Las drogas ilegales en el Perú”. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Versión electrónica en: Sistema de Información y Monitoreo del Programa de Desarrollo Alternativo de Devida (Simdev): <<http://200.89.17.67/documentos/1DA156.DOC>>. Lima, enero del 2003.

<sup>4</sup> El Grupo Consultivo en Apoyo de la Lucha contra las Drogas en el Perú se llevó a cabo los días 10 y 11 de noviembre de 1998, en la sede de la Unión Europea, con el auspicio del BID y el coauspicio de la CICAD-OEA, y contó con la participación de alrededor de cien representantes de diecisiete países y ocho organismos multilaterales.

<sup>5</sup> Wing, Harry: “Evaluación del resultado de los programas presentados al Grupo Consultivo”. Versión electrónica en: Sistema de Información y Monitoreo del Programa de Desarrollo Alternativo de Devida (Simdev). Lima, enero del 2003.

Tales características son lo que la doctrina ha denominado “aplicabilidad directa”<sup>6</sup> y “preeminencia”. La aplicabilidad directa implica que la normativa andina no requiere de procedimientos de recepción en el ordenamiento interno de los países miembros para surtir todos sus efectos. Lo anterior significa que la normativa andina obliga a todos los poderes de los estados sin distinción en todo su territorio, sin limitaciones de orden estatal, regional o municipal, y que el ciudadano común adquiere obligaciones y derechos cuyo cumplimiento puede exigir tanto ante sus tribunales nacionales cuanto ante las instancias administrativa y judicial comunitarias.

Por su parte, la preeminencia, segunda característica del Derecho Comunitario Andino, implica que su aplicación prevalece sobre las normas internas o nacionales, cualquiera sea el rango de estas últimas. Ello significa que, de presentarse un conflicto entre las normas nacionales de los países miembros y las normas comunitarias, estas últimas se aplican con preferencia a las primeras, por lo que los países miembros no pueden alegar normas de su derecho interno para dejar de cumplir sus obligaciones adquiridas en el marco del proceso de integración.

El reconocimiento y puesta en práctica de los principios de aplicación directa y preeminencia han resultado fundamentales para el avance del proceso de integración. Por ello, la voluntad política individual cede el paso a la voluntad política colectiva, que es superior a aquella; los mecanismos individuales de solución de controversias son relegados por los comunitarios, y el Derecho nacional deja su lugar al Derecho de la comunidad, lo que le da a las normas andinas la seguridad jurídica necesaria para los particulares y los países miembros.

Hay que reconocer que, en el ámbito andino, trabajar el tema de la lucha contra las drogas no es tarea fácil. Sin embargo, los países miembros han tenido la voluntad política para pasar de lo declarativo a la acción conjunta en este tema al adoptar, en el 2001, un marco jurídico vinculante como la decisión 505, “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”.

<sup>6</sup> La “aplicación directa” como primera característica derivada del concepto de supranacionalidad tiene su base legal en el artículo 2 del Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, que dispone que las decisiones obligan a los países miembros desde la fecha en que sean aprobadas. Por su parte, el artículo 3 establece que las decisiones serán directamente aplicables en los países miembros a partir de la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial del Acuerdo*, a menos que ellas señalen una fecha posterior. Cuando su texto así lo disponga, las decisiones requerirán su incorporación al Derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada país miembro.

Al no sustituir a las leyes nacionales, esta norma no fue concebida como un fin en sí mismo, sino como un instrumento que coadyuve al esfuerzo que cada país miembro adelanta, de acuerdo con el principio de actuar a escala andina solo si ello es más eficaz que hacerlo en los ámbitos individual o bilateral. Así, respeta la diversidad de situaciones que se presentan en los países miembros de la CAN, que van desde la absoluta restricción al cultivo de hoja de coca o adormideras, pasando por países donde existe coexistencia de cultivos lícitos e ilícitos; o son calificados solo como países de tránsito.

### ¿QUÉ OTROS ELEMENTOS OBLIGAN A LA COMUNIDAD ANDINA A UN TRABAJO CONJUNTO Y CONCERTADO?

En su capítulo III, relativo a las relaciones externas, el Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) dispone que la CAN debe fortalecer la participación comunitaria en foros económicos y comerciales, internacionales, multilaterales, hemisféricos y regionales. En desarrollo de ello, la decisión 458 —“Lineamientos de la Política Exterior Común”<sup>7</sup>—, en el ámbito de las drogas, señala que se deberá articular una posición conjunta que, bajo el principio de la responsabilidad compartida, se constituya en la contribución de la CAN a la lucha internacional contra el problema mundial de la droga. En ese contexto, se deberán realizar acciones conjuntas que, a partir de un enfoque multilateral, promuevan la cooperación internacional en todos los aspectos del problema y, en particular, para el desarrollo de cultivos alternativos. Ello se ratifica en el Programa de Acción de la decisión 505, “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”.<sup>8</sup>

El potencial del trabajo conjunto en la región andina, en particular al incidir en aquello que se puede hacer mejor juntos que de manera individual, permite, además, mejorar el poder de negociación en las tratativas con países cooperantes y foros internacionales especializados; la capacidad de lograr mejores condiciones de ayuda al desarrollo y de acceso a mercados; y las acciones de cooperación transfronteriza, particularmente con países vecinos.

Conscientes de la grave amenaza que representa el fenómeno de la producción, el tráfico y el consumo de sustancias psicoactivas para la salud y el

<sup>7</sup> Adoptada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en mayo de 1999.

<sup>8</sup> Adoptada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en junio del 2001.

bienestar de los seres humanos, los países andinos han apoyado el desarrollo, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, denominada Convención de Viena de 1988, que establece el marco jurídico de referencia para los países cuyas bases culturales, económicas y sociales estaban siendo afectadas por este flagelo.

En ese marco, los países miembros han emitido señales evidentes de su aceptación y participación en el establecimiento de un sistema mundial de vigilancia de cultivos de coca, amapola y marihuana, incluidos los cultivos bajo techo. Así, están dando los pasos necesarios para la puesta en marcha de mecanismos nacionales de verificación de áreas cultivadas, a partir de los cuales se desarrolla una red internacional para su control y una base mundial de datos administrada por el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).

El plan adoptado por la UNGASS dispone, entre otras cosas, que los estados deben cooperar, por medios bilaterales, regionales y multilaterales, para evitar el desplazamiento del cultivo ilícito de una zona, región o país a otros, para lo cual deben preparar programas de desarrollo alternativo teniendo en cuenta el contexto regional. A ello se suma la necesidad de que elaboren sus propias estrategias nacionales para la reducción y eliminación de esos cultivos.

Para la CAN, prevenir y contrarrestar el fenómeno de la migración de los cultivos de coca y, eventualmente, de amapola, constituye el mayor reto por enfrentar en el futuro. Como lo indica Cano:

Existe una percepción bastante generalizada de que la falta de una visión regional sobre el problema y sus soluciones sólo ha conducido hacia el desplazamiento de las áreas de siembra de unos sitios a otros [...]. Por tanto, es indispensable adelantar una sola estrategia, integral y unificada, de desarrollo y empleo alternativos para el conjunto de la región andina.<sup>9</sup>

Otros análisis y estudios respaldan una profundización del desarrollo alternativo en la región andina. Entre estos destacan el informe “Andes 2020”, cuyo análisis se centra en Colombia y en los riesgos de expansión del conflicto y los cultivos ilícitos a sus vecinos, Ecuador y Venezuela, como consecuencia de la aplicación del Plan Colombia; varios informes del Interna-

<sup>9</sup> Cano, Carlos Gustavo: “Desarrollo alternativo en la región andina: Una mirada a las experiencias y sus lecciones”. Versión electrónica. En: <[http://www.mamacoca.org/feb2002/art\\_cano\\_desarrollo\\_alternativo\\_paises\\_andinos.html](http://www.mamacoca.org/feb2002/art_cano_desarrollo_alternativo_paises_andinos.html)>. Bogotá, 2001.

tional Crisis Group, que estudian las consecuencias sociales y económicas de la política antidrogas implementada por los gobiernos de Colombia, Bolivia y el Perú; y uno de los últimos informes de la Washington Office on Latin America (WOLA), que analiza el impacto de la política antidrogas estadounidense en la región andina. Todos estos documentos coinciden en recomendar que los países andinos se comprometan a incrementar la importancia del desarrollo alternativo como herramienta de su política antidrogas y desarrollen acciones conjuntas que les permitan combatir efectivamente los problemas asociados a la existencia de cultivos ilícitos.

Además, considerando que el núcleo de actuación de la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible no puede desvincularse de los procesos y negociaciones que los países de la CAN vienen adelantando y sostendrán en el futuro, será de importancia capital rescatar elementos de la agenda internacional que afrontan los países miembros, para integrar el desarrollo alternativo y sumar esta propuesta de aplicación de la política comunitaria andina a otras iniciativas sociales, institucionales, económicas y ambientales.

Como parte de los desarrollos de la Ronda de Doha en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales propuso considerar la agricultura como uno de los cinco temas por tratar en la reunión ministerial de Hong Kong.<sup>10</sup> En este ámbito los países andinos, respaldados por un grupo de países centroamericanos, están trabajando para que los productos agrícolas y agroindustriales del desarrollo alternativo reciban un tratamiento justo, lo que se encuentra incluido en el Programa de Trabajo de Doha, cuyo párrafo 43 del anexo A indica:

La aplicación plena del compromiso de larga data de lograr la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales y para los productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos sigue pendiente, y se abordará de manera efectiva en las negociaciones sobre el acceso a mercados.<sup>11</sup>

Es importante también tener en cuenta que la dimensión del desarrollo debe ser la guía y el contexto de esta Ronda y, en tal sentido, la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible permitirá definir una

<sup>10</sup> Por desarrollarse en el mes de diciembre del 2005.

<sup>11</sup> Documento WT/1579, 2004.

posición andina para exigir a los países desarrollados esfuerzos adicionales, mayores y mejores condiciones de acceso real a los mercados de productos y servicios de interés de los países que integran la CAN, que sean promovidos a través del desarrollo alternativo, reiterando de esta manera el principio de corresponsabilidad en torno de la lucha mundial contra las drogas ilícitas.

De manera complementaria, la Estrategia constituye una oportunidad para que los países miembros avancen en el cumplimiento de las metas establecidas en la Cumbre de la Tierra, a través del Programa 21, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Declaración de Principios Relativos a los Bosques. Así, se buscará promover proyectos e iniciativas que, entre otros, sean concordantes con lo establecido en la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Cabe destacar, además del ya citado plan de la UNGASS, los siguientes acuerdos:

18. Reafirmamos la necesidad de adoptar un enfoque global respecto de la eliminación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo aprobado en el presente periodo de sesiones; subrayamos la importancia especial que reviste la cooperación en el desarrollo alternativo, comprendida una mayor integración de los sectores más vulnerables que participan en el mercado de drogas ilícitas en actividades económicas legales y viables; hacemos hincapié en la necesidad de programas de erradicación y de medidas de represión para combatir el cultivo, la producción, la fabricación y el tráfico ilícitos, prestando especial atención a la protección del medio ambiente; y a este respecto, apoyamos firmemente la labor del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en la esfera del desarrollo alternativo.

19. Acogemos con satisfacción el enfoque global adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas para la eliminación de los cultivos ilícitos y nos comprometemos a colaborar estrechamente con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en la formulación de estrategias con miras a eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008. Afirmamos nuestra determinación de movilizar el apoyo internacional a nuestros esfuerzos para lograr esos objetivos.

En ese contexto, los países miembros de la CAN han logrado que, en el marco de las Naciones Unidas, se adopte una resolución mediante la cual se acordó que una reunión de la Comisión de Estupefacientes de la ONU por desarrollarse antes del 2008 se dedique en lo sustancial al tema desarrollo

alternativo. Esta será una oportunidad para que la CAN evidencie su posición y contribución al cumplimiento del Plan de Acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de drogas adoptado por la UNGASS en 1998.

Asimismo, los países miembros se encuentran firmemente comprometidos con la “Declaración del Milenio” de las Naciones Unidas para el 2015, que establece metas de desarrollo que convergen con el objetivo general de reducción de la pobreza y establecimiento de mejores condiciones de vida que procura el Acuerdo de Cartagena, carta fundamental de la CAN.

La sinergia entre las Metas del Milenio y la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible se evidencia en la siguiente recomendación para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

Los países en desarrollo deben adoptar estrategias de desarrollo basadas en los ODM's, lo cual supone aumentar el capital físico —infraestructura—, capital humano y la calidad de la administración pública, y que ello debe determinar los planes y montos de inversión nacional y de apoyo externo. Estas estrategias de desarrollo deben ser integradas con los principios de transparencia, respeto a los derechos humanos, amplia participación, asociación global y con el incremento del apoyo internacional.<sup>12</sup>

Por último, pero no por ello menos importante, la decisión 614 contribuirá al mejoramiento de la situación de derechos humanos en la CAN, lo que permitirá avanzar en los compromisos asumidos por los países firmantes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, especialmente en lo referente al derecho a la libertad de asociación, a la circulación y residencia y al desarrollo progresivo (OEA, 1969). Ello alcanza especial importancia cuando se considera los mayores índices de violencia relativa que predominan en las áreas de intervención de la Estrategia.

En cuanto a las relaciones con terceros, la estrategia de las relaciones con la Unión Europea en materia de drogas se desarrolla en el marco de los acuerdos tanto del “Diálogo Especializado de Alto Nivel en Materia de Drogas entre la Unión Europea y la Comunidad Andina”, cuanto del “Grupo Conjunto de Seguimiento de los Acuerdos sobre Precursores Químicos entre los Países Andinos y la Comunidad Europea”. En este ámbito merece ser destacada la regularidad de los diálogos anuales al más alto nivel político que permiten perfeccionar la cooperación birregional en la materia, así como

<sup>12</sup> Proyecto del Milenio de Naciones Unidas: “Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del milenio”. Versión electrónica. ONU, 2005.

la vigencia del Acuerdo para el Control de Precursores Químicos entre la CAN y la Unión Europea.

En el plano hemisférico, los países andinos apoyan además los esfuerzos realizados en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos, particularmente la implementación del Mecanismo de Evaluación Multilateral, que debería constituirse en un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, dirigido al seguimiento de los esfuerzos individuales y colectivos de los países participantes en la Cumbre de las Américas, para enfrentar los diversos problemas de las drogas ilícitas.

### ¿CÓMO SE CONSTRUYÓ LA ESTRATEGIA ANDINA Y CON QUÉ PREMISAS?

Los países miembros de la CAN se han comprometido a llevar adelante acciones necesarias para enfrentar el problema mundial de la droga, teniendo en cuenta los principios de corresponsabilidad, no condicionalidad y priorización del desarrollo alternativo, que exige un manejo integral y equilibrado tanto del control de la oferta cuanto de la reducción de la demanda.

Esa lucha contra la producción, tráfico, distribución y uso indebido de sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos se realiza de conformidad con los principios del Derecho Internacional, y en particular con el pleno respeto de la soberanía e integridad territorial de los estados, la no intervención en los asuntos internos, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el rechazo a las acciones unilaterales que afectan el curso de las relaciones entre países.

En ese contexto, los países miembros de la CAN han reiterado su compromiso de mantener una coordinación estrecha, con especial énfasis en la necesidad de concertar y evaluar multilateralmente las políticas para enfrentar este flagelo.

La construcción de la Estrategia se basó en el estudio exhaustivo de los programas, estrategias, proyectos y experiencias que al respecto han existido en la región andina por más de dos décadas y en otras áreas tropicales como el sudeste asiático, así como en la identificación de aspectos económicos, sociales, institucionales y ambientales, cuya combinación, se espera, impulse el desarrollo local de zonas con potencial productivo y comercial.

Reconociendo el importante papel del desarrollo alternativo en la lucha contra las drogas en el ámbito comunitario andino, los países miembros de la CAN, a través del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, decidieron crear el Cuerpo de Asistencia para el Desarrollo Alternativo

(CADA),<sup>13</sup> en el marco de la XIV reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en Quirama, Colombia, en junio del 2003. Con el fin de responder a la voluntad manifestada por los países miembros y a las directrices del Consejo Presidencial Andino para abordar de manera coordinada la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos en la CAN, y bajo la presidencia del Perú, esta instancia de diálogo comunitario acordó en su quinta reunión, celebrada los días 22 y 23 de junio del 2004 en Lima, Perú, elaborar una Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo, para su presentación en la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino.

El CADA se reunió los días 9 y 10 de setiembre del 2004 en Bogotá, Colombia, con la finalidad de definir con mayor precisión el objetivo y la metodología de trabajo para la elaboración de la Estrategia.

En esa oportunidad el CADA convino en que el Objetivo General de la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo debería tener un enfoque integral y sostenible para contribuir a la cabal implementación de las estrategias nacionales de desarrollo y, en particular, de la política de lucha contra la pobreza; prevenir el incremento del cultivo ilícito; evitar la migración del cultivo (“efecto globo”); mitigar su incidencia en las zonas cocalleras y sus áreas de influencia; conservar y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales; promover la mayor participación del Estado; y reafirmar el principio de la responsabilidad compartida.

Para cumplir con su cometido, la Estrategia Andina debe respetar la soberanía de cada país miembro de la CAN y adquirir el carácter de política de Estado, de forma tal de desvincularla del ciclo político y de evitar manejos extraños al de la lucha contra las drogas ilícitas. Asimismo, debe colaborar con la pacificación y rápida estabilización de las áreas focalizadas, ofreciendo alternativas económicas y de vida dignas a las comunidades beneficiarias, principalmente a través de la integración transversal con políticas, programas y proyectos sectoriales que maximicen los impactos de las acciones que se emprendan y fortalezcan la participación activa de dichas comunidades y de los gobiernos locales, involucrándolos en los procesos asociados a los proyectos de desarrollo alternativo en los países miembros.

Asimismo, busca tener un carácter preventivo, en el sentido de no intervenir solo en comunidades y territorios hoy en día afectados por los cultivos ilícitos sino también en aquellos que enfrenten la amenaza de este problema, en todos los países miembros. Así, se plantea que la Estrategia se desarrolle en áreas que cuenten con condiciones mínimas de seguridad,

<sup>13</sup> Véase CAN, decisión 549, Creación del CADA, Recinto Quirama, Departamento de Antioquia, República de Colombia, 25 de junio del 2003.

governabilidad y comunicaciones, que permitan potenciar el desarrollo local; y donde las comunidades beneficiarias se encuentren en capacidad y tengan la voluntad de respetar la condición de erradicar y no sembrar cultivos ilícitos, que caracterizan al desarrollo alternativo. Además, debe apoyar la recuperación, conservación y ordenamiento de áreas protegidas que hayan sido afectadas por la problemática de los cultivos ilícitos.

La elaboración de la Estrategia fue un ejercicio participativo en el que confluieron los equipos de trabajo de las entidades gubernamentales encargadas del desarrollo alternativo; en Bolivia, el Viceministerio de Desarrollo Alternativo; en Colombia, el Programa Presidencial Contra los Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República; en el Ecuador, la Unidad de Desarrollo Norte (Udenor); en el Perú, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida); y en la República Bolivariana de Venezuela, la Comisión Nacional Contra el Uso Indebido de las Drogas (Conacuid).

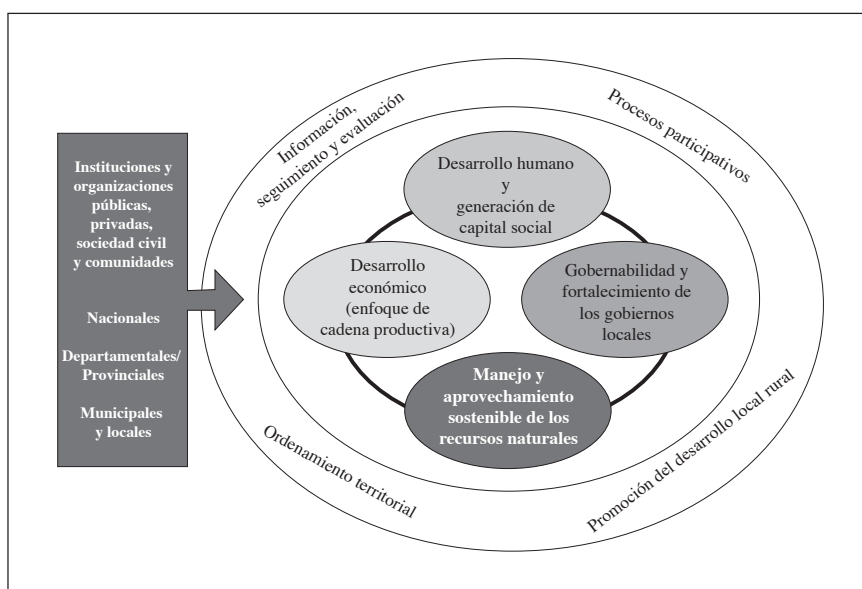
En el proceso de elaboración de la Estrategia el equipo coordinador realizó visitas de campo en los países miembros, y entrevistó a aproximadamente 120 personas entre ex funcionarios de gobierno, autoridades locales, gerentes de proyectos de desarrollo alternativo, beneficiarios de estos proyectos, ingenieros, extensionistas y funcionarios de agencias de cooperación técnica nacional e internacional.

Desde comienzos de la presente década, frente a la sensación de fracaso de las políticas aplicadas en los países miembros, empezó a emerger un nuevo modelo de desarrollo alternativo que busca consolidar un nuevo enfoque integral y sostenible, centrado en el desarrollo local de áreas con potencial productivo localizadas en zonas de influencia de los cultivos ilícitos, así como en áreas expulsoras de poblaciones que alimentan los eslabones más bajos de la cadena de producción de estupefacientes.

Con esta nueva visión, los países miembros pretenden que la política de desarrollo alternativo no sea entendida como una compensación individual sino como un componente de cambio positivo de las estructuras económicas, sociales y culturales de determinadas áreas estratégicas, con potencial productivo, de acuerdo con criterios de ordenamiento territorial, y con la participación activa de las comunidades beneficiarias, así como de las autoridades y demás actores locales (véase el gráfico 2).

Así, el carácter integral de este nuevo enfoque permitirá orientar las acciones y proyectos que se emprendan más allá del establecimiento de actividades productivas alternativas en las áreas de cultivos ilícitos. Se busca, a partir del enfoque de la cadena productiva, alcanzar los objetivos del desarrollo humano, como la generación de capital social, gobernabilidad y fortalecimiento de los gobiernos locales y el manejo y aprovechamiento

**Gráfico 2**  
**El nuevo enfoque**



sostenible de los recursos naturales<sup>14</sup> para, de esa manera, consolidar núcleos de desarrollo local sostenibles económica, social, política y ambientalmente, en zonas de influencia consideradas estratégicas.

En el ámbito de la producción, por lo tanto, se buscará la promoción de proyectos con un enfoque de cadena productiva orientados por el mercado, que será el eslabón determinante para identificar las actividades productivas por promover para asegurar niveles óptimos de producción en términos de cantidad, calidad y oportunidad. Con una zonificación adecuada, esta producción debe contribuir al logro de economías de escala y costos de transporte, acopio y comercialización competitivos. La adopción de proyectos que contemplen la producción complementaria para seguridad alimentaria, productos agrícolas de tardío rendimiento, forestales (maderables y no maderables), agroindustriales, así como bienes y servicios ambientales, amplía el espectro de proyectos por promover en cada área de intervención, que sin embargo requieren ser altamente priorizados para evitar la dispersión de acciones.

<sup>14</sup> Hurtado, Fernando: "Estrategia de desarrollo alternativo en el marco de la lucha contra las drogas en el Perú", en Fernando Hurtado y Fernando Larios, editores: *Reflexiones sobre el desarrollo alternativo en los países del área andina*. Lima: Devida-Gerencia de Desarrollo Alternativo y CICAD/GTZ/CAN/UE/ONUCDD, setiembre del 2004.

### ¿DE QUÉ TRATA LA DECISIÓN 614: “ESTRATEGIA ANDINA DE DESARROLLO ALTERNATIVO INTEGRAL Y SOSTENIBLE”?

La Estrategia, tal como ha sido concebida, constituye un esfuerzo fundamental de los países miembros para establecer una visión comunitaria del problema que gira en torno de los cultivos ilícitos, y construir respuestas integrales y sostenibles. Su conceptualización y estructuración en el ámbito comunitario responde al propósito de que adquiera un papel protagónico entre las estrategias de lucha contra las drogas ilícitas que desarrollan los países andinos, cuya adecuada articulación y coordinación representan condiciones necesarias para contribuir con la lucha efectiva contra las diferentes facetas que ha adquirido este problema mundial.

La Estrategia no es un fin en sí mismo, por lo que deberá articularse con otras políticas, planes y programas nacionales y comunitarios que apunten al logro de sus objetivos (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Política, planes y programas nacionales de desarrollo alternativo adoptados por los países andinos**

País	Estrategia
Bolivia	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo 2004-2008
Colombia	Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006
Ecuador	Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 2004-2008 (incluye desarrollo alternativo preventivo)
Perú	Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2002-2007 (incluye desarrollo alternativo)
Venezuela	Plan Nacional Antidrogas 2002-2007 (incluye menciones sobre el desarrollo alternativo preventivo)

*Fuente: Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, año XXII, n.º 1220. Lima, 22 de julio del 2005. Decisión 614: “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible”.*

La adopción de la Estrategia se entiende como un proceso de convergencia de aquellos aspectos de las políticas y programas nacionales sobre la materia que se pueden ejecutar en mayor medida con un trabajo concertado

y coordinado, aprovechando las fortalezas de la CAN para generar sinergias y normativa vinculante y de obligatorio cumplimiento para los países miembros.

Su implementación se abordará en los ámbitos político/institucional, social, económico y ambiental, y tendrá en cuenta, como ya se mencionó, criterios referidos al ordenamiento territorial, reducción de cultivos y condiciones mínimas para desarrollar actividades productivas viables.

En lo institucional, se busca promover la coordinación activa de las instituciones de los estados y la Comunidad Andina, con el fin de lograr sinergias y objetivos comunes, fortalecer la gobernabilidad local y la participación de las comunidades en las áreas de intervención del desarrollo alternativo de los países miembros. Para ello se establecerán mecanismos efectivos y eficientes de cooperación horizontal para el intercambio de experiencias y la asistencia técnica entre los países miembros, especialmente entre las comunidades beneficiarias del desarrollo alternativo.

En lo social se fortalecerán las organizaciones sociales que impulsen la creación y consolidación de comunidades de base y generen capital social, para brindar atención a las problemáticas sociales de las comunidades y mejorar su participación en el desarrollo local, contribuyendo así con las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y desarrollo rural.

En lo económico, además de reducir la incidencia del “efecto globo”, se promoverá y orientará la participación activa en coordinación con los gobiernos nacionales, organismos y agencias de desarrollo multilaterales, regionales y nacionales, en proyectos e iniciativas de desarrollo alternativo, en el marco de la Estrategia, especialmente en lo relacionado con la gestión de recursos.

Además, se buscará asegurar la construcción y mantenimiento de infraestructura básica en las áreas de intervención del desarrollo alternativo, que faciliten los procesos de producción y comercialización de los productos agrícolas y agroindustriales, así como de los servicios que se promuevan en las áreas de intervención de los países miembros; promover el acceso legal a la propiedad de la tierra de los beneficiarios, mediante la compra y legalización de títulos de tenencia de tierras; e impulsar formas asociativas de colaboración y cooperación entre productores, sector privado, instituciones y agencias nacionales de promoción de exportaciones y organismos financieros, entre otros.

Existe en la CAN la convicción de que los productos transables del desarrollo alternativo (por lo general de zonas que no tienen vinculación —vías de comunicación— con el mercado) no pueden competir de igual a igual con los productos de la economía agrícola moderna, sea esta nacional o extranjera. Por ello, se considera que el llamado desarrollo alternativo

requiere de una “regulación estatal deliberada” como respuesta al principio de la responsabilidad compartida.<sup>15</sup>

En lo ambiental, la Estrategia busca apoyar tanto la conservación, recuperación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, especialmente aquellos localizados en ecosistemas estratégicos, zonas de amortiguación y áreas de parques naturales, cuanto la implementación de mejores prácticas ambientales, tecnologías limpias, sistemas de producción orgánica y modelos agroforestales y de labranza mínima, entre otros, que aseguren un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y mejoren el acceso a mercados de comercio justo.

La Estrategia, por lo tanto, busca generar condiciones económicas, sociales, políticas y ambientales que hagan viable y sostenible la sustitución de la economía basada en la producción de cultivos para fines ilícitos y la incorporación del campesino en la economía lícita.

Ella permite actuar en la coyuntura pero con una visión de largo plazo. Ha sido concebida como un ejercicio comunitario de largo plazo, con proyección de al menos diez años. Su Plan de Acción, y, en particular, las acciones identificadas para su aplicación, se han proyectado para un periodo inicial de cinco años, al cabo del cual el CADA propondrá su actualización. Así, su puesta en práctica gradual se entiende como un proceso, pues en países en vías de desarrollo, con graves limitaciones de todo orden, no se puede exigir demasiado en poco tiempo.

El Plan de Acción indica las líneas de intervención prioritarias y señala las metas esperadas, que han sido definidas en el seno del CADA, en concordancia con las estrategias y programas nacionales de desarrollo alternativo. De esta manera, se busca garantizar la completa armonía entre las metas y resultados esperados establecidos tanto en el ámbito comunitario cuanto en el nacional.

Se destaca la relevancia de las alianzas entre el sector público y el privado como solución eficaz para la ejecución de la Estrategia. Particular importancia reviste el fomento de la capacidad empresarial, que podría crear empleos y generar más ingresos para ayudar a erradicar la pobreza, procurando que las poblaciones de las áreas donde se ejecutará la Estrategia dispongan de los medios esenciales para tener una vida productiva. Entre otras cuestiones, ello requiere un capital humano adecuado, y en

<sup>15</sup> Se considera 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.

este terreno el desarrollo de las capacidades empresariales es un elemento fundamental.

La Estrategia plantea que tal proceso debería empezar por un aumento de la inversión pública para responder a las necesidades esenciales y desencadenar un aumento de la inversión privada que la falta de infraestructuras básicas y de una mano de obra saludable y calificada hacen difíciles en las áreas en las que ella debe ser aplicada.

Con tal fin, en colaboración con el sector privado, la Estrategia plantea el aprovechamiento eficaz de los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las referentes a la información y las comunicaciones (TIC). Las TIC podrían contribuir al objetivo de erradicar la pobreza extrema en las áreas de aplicación de la Estrategia mediante la potenciación del conocimiento. Por ejemplo, podrían colaborar con el objetivo de mejorar la enseñanza en general y la capacitación para el trabajo en particular, al aumentar la disponibilidad de material pedagógico de calidad y fortalecer la eficacia y efectividad de la administración y la aplicación de políticas educativas. Además, se considera que las TIC podrían proporcionar al público en general una vía efectiva y eficaz para la distribución de atención de salud e información sobre prevención de enfermedades y facilitar el acceso a servicios de atención de salud tales como consultas, diagnósticos y tratamiento. También podrían contribuir con el aumento de las acciones relacionadas con el medio ambiente, ya que permiten una mayor participación de la población en actividades destinadas a protegerlo mediante la creación de redes y el intercambio de información, y ayudarían de esa manera a alcanzar el objetivo de la Estrategia de garantizar la sustentabilidad del medio ambiente.

En esas áreas, entre otros elementos, sería necesario mejorar la salud de los suelos, la agrosilvicultura, el aprovechamiento del agua, los servicios de infraestructura rural como carreteras y medios de transporte, y contar con servicios de energía modernos y tecnologías de comunicación básicas. Para estimular el arranque del proceso, la presencia del Estado y los recursos asignados deberán aumentar considerablemente. Se prevé como elemento sustancial un llamado a la cofinanciación de inversiones basadas en los ODM, así como el desarrollo de la infraestructura financiado por las ayudas y las inversiones en capital humano, para una efectiva promoción de las inversiones, especialmente la inversión extranjera directa.

El fortalecimiento de la competitividad de las empresas nacionales, en particular el tema de la asociatividad (creación de pequeñas empresas y medianas empresas, cooperativas, alianzas empresariales con el sector privado, etcétera), constituye otro elemento fundamental para aprovechar las

oportunidades comerciales y de inversión internacionales y para contribuir a la consecución de los objetivos internacionales de desarrollo, incluida la erradicación de la pobreza extrema.

En una decisión soberana, los países miembros han establecido las siguientes áreas de intervención, sobre la base de los planes y programas nacionales de desarrollo alternativo que existen en cada uno de ellos (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo y Sostenible:**  
**Áreas de intervención**

País	Zonas
Bolivia	Zonas excedentarias en transición: departamento de Cochabamba (provincias de Chapare, Carrasco, Entre Ríos, Tiraque y Shinahota); departamento de La Paz (provincias de Nor y Sur Yungas y Caranavi); zonas pobres expulsoras de población: municipios del norte de Potosí y Chuquisaca y sur de Cochabamba; zonas potenciales de desarrollo y de riesgo: Yapacani y parques nacionales Isiboro, Securé, Carrasco y Amboró.
Colombia	Región Macizo Colombiano (Nariño, Cauca, Huila y Tolima); región Magdalena Medio (Bolívar, Santander, Tolima, Caldas, Cesar, Cundinamarca, Boyacá y Antioquia); región Catatumbo (norte de Santander); región Nordeste, Bajo Cauca y Urabá Antioqueño y Córdoba; Sierra Nevada de Santa Marta; región Amazonía y Orinoquia (Putumayo, Caquetá, Guaviare y Arauca); Boyacá.
Ecuador	Provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Ibanura, Napo, Orellana.
Perú	Cuencas del Huallaga Central y Alto Huallaga (Tocache, Uchiza, Aucayacu, Monzón y Tingo María), Aguaytía, Pachitea-Palcazú, Valle del Río Apurímac-Ene; La Convención y Lares; San Gabán; Tambopata-Inambari.
Venezuela	Parque Nacional Sierra del Perijá (zona de frontera).

*Fuente: Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, op. cit.*

Las áreas señaladas, sin embargo, son indicativas y podrán ser actualizadas en el desarrollo de los planes de acción de la Estrategia, de acuerdo

con la dinámica de los cultivos ilícitos y las consideraciones de política de los gobiernos nacionales.

Es importante destacar que estas áreas tienen, entre otras, la característica de ser zonas donde se magnifica la pobreza rural en los países andinos, que, en términos generales, tienen una población con niveles de pobreza superiores al promedio latinoamericano (con 44 por ciento de la población por debajo de la línea de pobreza) y muestran una mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales. Este rasgo es particularmente acusado en Bolivia y el Ecuador, países en los que alrededor de 80 por ciento de la población rural se encuentra bajo la línea de pobreza. Por otra parte, la incidencia de la indigencia en los países andinos se acerca más al promedio de la región latinoamericana, con la notable excepción de Bolivia, país con un guarismo que representa casi el doble del promedio regional (véase el cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Incidencia de la pobreza en los países andinos (1999)**

País	Población bajo la línea de pobreza (Porcentaje)		
	Total	Área urbana	Área rural
Bolivia	60,6	48,8	80,7
Colombia	54,9	50,6	61,8
Ecuador	56,0	42,0	77,0
Perú (año 2000)	54,1	45,2 (Lima) 49,8 (resto)	66,1
Venezuela	49,4	--	--
América Latina	43,8	37,1	63,7

Fuente: CEPAL: *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, octubre del 2001.

En el ámbito local, la Estrategia enfatizará la coordinación, el diálogo institucional productivo y las sinergias entre los programas, proyectos e iniciativas de desarrollo alternativo, con otros similares a cargo de autoridades (ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Justicia, Transporte, Defensa, gobiernos locales, etcétera), así como de otras instituciones y actores privados locales que tengan injerencia en las áreas de intervención focalizadas. Se pretende asegurar que la responsabilidad del desarrollo alternativo no recaiga en una agencia o institución en particular, sino que a la

realización de sus objetivos concurren todas las instituciones y organizaciones nacionales y locales que tengan que ver con el desarrollo de las áreas focalizadas.

La Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, adoptada mediante la decisión 614, constituirá un elemento complementario al andamiaje de iniciativas comunitarias que la subregión está construyendo en su esfuerzo deliberado de lucha contra las drogas ilícitas. Por ello, a la Estrategia se agregará la decisión 602 —“Norma Andina sobre Control de Sustancias Químicas susceptibles de desviarse a la producción de drogas ilícitas”—, adoptadas ambas en desarrollo de la decisión 505, “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”. Además, este andamiaje se complementará con otras normas andinas como las decisiones 552 —“Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”— y 587 —“Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina”—; además de los avances que se desarrollan en la lucha contra la corrupción, el terrorismo y, en general, el crimen transfronterizo.

La puesta en marcha de la Estrategia requiere del establecimiento de sistemas de financiación y apoyo innovadores, con los cuales se pretende obtener y canalizar recursos externos e internos para financiar los proyectos e iniciativas de la Estrategia.

Así, será prioritario lograr el compromiso político de los gobiernos de los países miembros para incrementar los recursos presupuestales destinados al desarrollo alternativo. Una manera de lograr el propósito de aumentar los recursos del presupuesto nacional para el desarrollo alternativo será a través de la concurrencia coordinada de un mayor número de instituciones del orden nacional en las áreas de intervención del desarrollo alternativo, lo que contribuirá a consolidar el enfoque metodológico de la Estrategia.

La vinculación de los gobiernos locales como fuentes de financiación de proyectos de desarrollo alternativo es deseable, pues, además, su participación es una garantía de sostenibilidad.<sup>16</sup>

Los recursos privados representan una importante fuente de financiación de proyectos de desarrollo alternativo que deberá ser fortalecida al momento de aplicar la Estrategia.<sup>17</sup> En los países miembros existen expe-

<sup>16</sup> Sus aportes pueden concretarse en apoyo financiero, equipos, terrenos y asistencia técnica, que, adecuadamente valorados, pueden apoyar el efectivo desarrollo de proyectos.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en Bolivia debe mencionarse el caso de la empresa ANDITRADE, que apoya a los productores de café de Caranavi en la comercialización de su producción, lo que garantiza a los productores la venta de la cosecha; en Colombia el modelo de alian-

riencias que pueden servir de modelo para el desarrollo de este tipo de iniciativas.<sup>18</sup>

El crédito constituiría otra fuente para la estructuración de proyectos productivos, cuya aplicación dependerá del acercamiento que se logre entre los beneficiarios del desarrollo alternativo y las instituciones crediticias, cuyos instrumentos de financiamiento deberán ser lo suficientemente flexibles para atender las realidades socioeconómicas de estas comunidades.

La venta de bonos al público en los mercados accionarios puede ser otra forma efectiva de atraer financiación para productos de desarrollo alternativo, como también los aportes de los beneficiarios en trabajo de varios miembros de la familia, tierra y, en algunos casos, recursos financieros propios. La experiencia de algunas de las modalidades de financiación de proyectos utilizadas en Colombia y el Perú (incentivo económico y capital semilla respectivamente) permite la generación de ahorros colectivos que otorgan a las comunidades la capacidad de aportar recursos financieros a iniciativas productivas.

Además, se espera que la Estrategia sea apoyada de manera activa por los países cooperantes, especialmente por aquellos donde se encuentra la mayor cantidad de consumidores de drogas ilícitas, cuyos aportes se han venido reduciendo, a pesar de que las tendencias del consumo mundial no decrecen. En materia de cooperación internacional a los proyectos de desarrollo alternativo, debe destacarse el apoyo de Estados Unidos, así como de la Unión Europea, que financian proyectos en Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú.

Los recursos de cooperación internacional han contribuido a financiar proyectos con potencial agroindustrial, que permiten a los beneficiarios obtener una mayor participación en las utilidades generadas por la producción, transformación y comercialización de los productos de desarrollo alternativo. Un ejemplo de este tipo de financiación se da en Bolivia, donde la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) financió la cons-

zas estratégicas del proyecto agroindustrial de palma aceitera de Marialabaja, en el cual la empresa privada Promotora Hacienda Las Flores se ha vinculado como proveedor de plántulas para iniciar el cultivo de palma y como socio de los beneficiarios en la planta extractora de aceite que entrará en funcionamiento durante el segundo semestre del año 2005; en el Perú, Frito Lay es una de las empresas privadas que participa en las iniciativas de desarrollo alternativo, mediante la compra de una parte sustancial de la producción de plátano a los productores de Ucayali.

<sup>18</sup> Las familias guardabosques son las beneficiarias del Programa Familias Guardabosques (PFGB), que es uno de los dos programas que conforman la política colombiana de desarrollo alternativo.

trucción de una planta procesadora de palmito en Cochabamba que desde 2004 se está transformando en un centro agroindustrial.

Además de las instancias tradicionales de cooperación internacional (agencias promotoras del desarrollo y organismos multilaterales), las iniciativas de desarrollo alternativo deben contemplar la posibilidad de obtener recursos de fuentes no tradicionales como las comunidades autónomas, provincias autónomas y ciudades.<sup>19</sup>

El sector privado internacional también debe constituirse en socio fundamental de los proyectos de desarrollo alternativo, especialmente en materia de comercialización de los productos. Los gobiernos deben hacer esfuerzos para que el programa Acceso, promovido por USAID y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA) con la participación de la Fundación Mundial del Cacao, a través del cual se busca fortalecer a la región andina como productora mundial de cacao, se replique con otras iniciativas como por ejemplo las multinacionales Mars, Nestlé, Hershey, Kraft y Ferrero.

La participación del sector privado debe apelar a los principios de responsabilidad social y comercio justo, de acuerdo con los cuales tanto los comercializadores privados cuanto los consumidores finales del producto deben estar dispuestos a pagar un sobreprecio, que constituye su aceptación de que al comprar el producto están contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de población altamente vulnerable, como efectivamente ocurre con los beneficiarios del desarrollo alternativo, lo que, además, reduce la oferta de drogas ilícitas.

Las legislación sola no es suficiente si no es acompañada de un sistema de monitoreo para enmendar o corregir su ejecución en función de sus objetivos. La ejecución de la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, como está contemplada en la decisión 614, prevé la consolidación del Sistema de Información de Desarrollo Alternativo para la Región Andina (SIDARA), como instrumento que ofrezca información para la planificación, seguimiento y evaluación del Plan de Acción, así como para la divulgación de los avances del desarrollo alternativo en la Comunidad Andina.

Se tiene previsto que el SIDARA contemplará módulos relativos a un portal informativo de la Estrategia en internet; una biblioteca electrónica de desarrollo alternativo; la articulación con los observatorios nacionales y

<sup>19</sup> En este sentido, se deben destacar apoyos como el de la Comunidad Autónoma de Madrid, que financia un proyecto para la creación y fortalecimiento de organizaciones de economía solidaria en las áreas de intervención del programa PFGB.

andino de drogas y páginas web nacionales de desarrollo alternativo; el seguimiento de los indicadores del Plan de Acción de la Estrategia; la información sobre proyectos de desarrollo alternativo; y la información geográfica (SIG). Estos contenidos fueron definidos por los representantes de los países miembros del CADA y ratificados por los asesores técnicos nombrados en abril del 2005, quienes en mayo de ese mismo año realizaron un foro virtual para discutir los requerimientos técnicos, administrativos y financieros del SIDARA.

Para que el SIDARA sea útil, es fundamental que los países miembros complementen y fortalezcan sus sistemas nacionales de información del desarrollo alternativo, de acuerdo con las metas establecidas en el Plan de Acción de la decisión 614. Estos sistemas deberán ser diseñados y desarrollados de tal manera que constituyan un insumo y fuente de información tanto para el SIDARA cuanto para los Observatorios Nacionales y Andino de Drogas.

Por su parte, la Secretaría General de la Comunidad Andina, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Acuerdo de Cartagena, tiene la función de velar por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, lo que implica la administración del proceso de implementación de la Estrategia.

---

## Hugo Cabieses

# SOBRE COCA, COCALEROS Y DROGAS: FALLOS SATÁNICOS Y DEBATES DE FONDO

*En esas islas y orillas del mar Caribe, besadas día y noche por su boca llameante, habitaban seres bestiales que andaban en cueros, tal como el Diablo los echó al mundo; que rendían culto al sol, a la tierra, a las montañas, a los manantiales y a otros demonios disfrazados de dioses; que llamaban juego al pecado carnal y lo practicaban sin horario ni contrato; que ignoraban los diez mandamientos y los siete sacramentos y los siete pecados capitales; que no conocían la palabra pecado ni temían al infierno; que no sabían leer ni habían oído hablar nunca del derecho de propiedad ni de ningún derecho; y que, por si eso fuera poco, tenían la costumbre de comerse entre ellos. Y crudos.*

EDUARDO GALEANO<sup>1</sup>

**E**l panorama de la coca, los agricultores que la cultivan y producen, el mal llamado “narcotráfico”<sup>2</sup> y las políticas de drogas en el Perú está complicado, confuso y disperso, y se puede tornar explosivo si se sigue con la absurda e ineficaz estrategia de erradicación de cultivos, tal como se está haciendo en San Gabán (Carabaya, Puno) y en otras zonas como Aguaytía (Ucayali), Ongón (Pataz, La Libertad), Mazamari (Satipo, Junín), Aucayacu (Leoncio Prado, Huánuco) y Puerto Pizana (Tocache, San

<sup>1</sup> Véase “El otro terrorismo: Los diablos del Diablo, eternos chivos expiatorios de Occidente”. *Le Monde Diplomatique-Edición chilena* n.º 55, agosto del 2005.

<sup>2</sup> El diplomático peruano Hugo Contreras, que escribe también en esta edición de *Debate Agrario*, llamaba desde 1995 la atención sobre el mal uso de un término que es más ideológico que científico (véase, más adelante, una argumentación al respecto).

Martín), debido al compromiso de cumplir con la erradicación de 12.000 hectáreas de coca para el 2005.

Pero así no lo ven el Gobierno del presidente Alejandro Toledo, el Congreso de la República y tampoco la clase política, los académicos, las ONG y medios de comunicación que, en general, cuando no callan sobre estos temas, los distorsionan o se alinean lamentablemente y sin mayor análisis con la perspectiva penal-represiva y prohibicionista del Gobierno de los Estados Unidos y su fracasada “guerra contra las drogas”.

Este artículo aborda los siguientes temas: 1) la propuesta de una agenda alternativa para no mirarnos en otros espejos como Colombia, México, el Brasil y Bolivia; 2) las ordenanzas regionales sobre la hoja de coca en medio de una monocorde propaganda anticoca; 3) la victoria pírrica del Gobierno Central contra los gobiernos regionales en el Tribunal Constitucional (TC) a propósito de la hoja de coca, su cultivo y consumo; 4) los movimientos cocaleros con mujeres al frente y la satanización frustrada; 5) la coca y las drogas como tema electoralmente no redituable; 6) alternativas integrales e intento frustrado de impulsar una Política de Estado sobre drogas; 7) los cocaleros, ¿están unidos en la lucha?; y, 8) tesis centrales sobre una problemática amplia: las complejidades de la hoja de coca y las propuestas humanas, políticas y técnicas.

## AGENDA PARA NO MIRARNOS EN ESPEJOS AJENOS

Varios son los temas que debemos debatir; aquí proponemos algunos. En primer lugar, consideramos indispensable realizar un balance crítico, integral y desapasionado de la política de drogas y coca en el Perú, describir las acciones y propuestas alternativas en juego —sobre todo las que plantean los agricultores y las autoridades locales de las cuencas cocaleras— y auscultar las perspectivas para el 2006 en estos temas, con la finalidad de desarrollar un debate serio para el futuro del país. Por ejemplo, es necesario estudiar las tendencias actuales del “narcotráfico”, del “desarrollo alternativo” y de los movimientos “cocaleros” en el Perú y los países andinos. Como es obvio por las comillas, cuestionamos estos términos.

No estamos de acuerdo con el término “narcotráfico” y sus derivados. El analista cubano Luis Suárez,<sup>3</sup> recogiendo enseñanzas de Rosa del Olmo, nos recuerda que este término y sus derivados provienen de *narcotics* y conducen a errores en el análisis, comprensión y solución del problema, ya que

<sup>3</sup> Suárez, Luis: “Geopolítica y drogas en el hemisferio occidental: Una reactualización”. Versión electrónica. La Habana, 2004.

inducen a pensar en el tráfico de algunas drogas proscritas — marihuana, morfina, cocaína y de síntesis—, excluyendo drogas legales — barbitúricos, anfetaminas y analgésicos— o socialmente aceptadas como el alcohol y el tabaco. Además, la coca y la cocaína no son narcóticas sino estimulantes, y la marihuana es un alucinógeno.

Sobre “desarrollo alternativo”, hemos criticado anteriormente el concepto por restrictivo y confuso y porque se orienta exclusivamente a apoyar la “guerra contra las drogas” y la sustitución de cultivos. Más bien abogamos por un concepto más amplio de desarrollo rural a secas o desarrollo rural integral sostenible y sustentable (DRISS).<sup>4</sup> El concepto “coccaleros” es cuestionado también por Eduardo Musso, quien explica que los agricultores de esas zonas tienen parcelas con diversidad de cultivos para disminuir riesgos y no exclusivamente de coca.<sup>5</sup> Por ello, decirles “coccaleros” limita su condición de campesinos o agricultores.

En segundo lugar, se requiere hacer un balance equilibrado de la estrategia hasta ahora fracasada de erradicación forzosa o concertada de cultivos de coca. La información con respecto a este fracaso es contundente: en los países andinos había, en 1992, 200.000 hectáreas sembradas de coca y, luego de erradicar o fumigar 450.000 hectáreas, en el 2004 sigue habiendo 200.000 hectáreas sembradas. Sobre este tema, hace una década monseñor Belarmino Correa, obispo del Guaviare en Colombia, decía que la erradicación/fumigación de cultivos es como la cola del lagarto: si se corta, vuelve a crecer.<sup>6</sup> Para la concepción estrecha del Gobierno de los Estados Unidos, la erradicación o fumigación de cultivos, la incautación de drogas, el apresamiento de traficantes y las leyes penalizadoras son indicadores clave de colaboración de un país para ser “certificado” con nota de buena conducta antidrogas.<sup>7</sup>

Un tercer punto de agenda pendiente es que se requiere sopesar los saldos de la dictadura mafiosa de los delincuentes Fujimori y Montesinos en

<sup>4</sup> Véase el libro que editáramos con Eduardo Musso en 1999: *Desarrollo alternativo y desarrollo rural: Debates sobre sus límites y posibilidades*. Lima: IICA-Centro Regional Andino, agosto de 1999.

<sup>5</sup> *Productores y sus organizaciones en zonas coccaleras del Perú: Un enfoque para la investigación agraria hacia el desarrollo alternativo*. Lima: IICA-GTZ, 1998.

<sup>6</sup> Citado por Alonso Salazar en su libro *La cola del lagarto: Drogas y narcotráfico en la sociedad colombiana*. Bogotá: Enlace, 1998.

<sup>7</sup> Véase mi crítica a esta estrategia fracasada en “Debates sobre desarrollo alternativo y reducción de daños en asuntos de coca y drogas”, en *Debate Agrario* n.º 36. Lima: CEPES, diciembre del 2003; “Otro desarrollo alternativo es posible”, exposición ante la Comisión Europea, Lima, noviembre del 2004; y en “Perú: Luchas coccaleras y gobernabilidad”, en *Drogas y Conflicto* n.º 10. Ámsterdam: TNI, abril del 2004.

esta materia, sus tendencias actuales y la subsistente estructura de la corrupción asociada al tráfico ilícito de drogas (TID) en relación con los grupos de poder económico.<sup>8</sup> Asimismo, como cuarto punto de agenda se necesita medir el peso de la condicionalidad política de la lucha contra las drogas y la erradicación de cultivos en las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.<sup>9</sup> Un quinto punto es que debemos formular una crítica a la interpretación y a la propia encuesta realizada en el 2003 y publicada en el 2004 por el Instituto Nacional de Estadística (INEI) y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) sobre consumo tradicional de coca.<sup>10</sup> En sexto y último lugar, es indispensable desmontar las “13 falacias del narcotráfico sobre la coca” difundidas por Devida en calles y valles, pero elaboradas en Washington.<sup>11</sup>

Con este debate abierto y sin exclusiones debemos contribuir a que el país no caiga en el modelo colombiano de producción y tráfico de drogas, fumigación de cultivos, guerrilla, paramilitarismo, guerra territorial interna e intervencionismo externo a través del Plan Colombia y el Plan Patriota.<sup>12</sup> O en el mexicano de tráfico de drogas, corrupción estatal y privada asociada a él, violencia sicaria y guerra policial-militar urbana y rural.<sup>13</sup> O en el brasileño de tráfico de marihuana y cocaína, pandillaje juvenil en ciudades y guerra urbana y rural.<sup>14</sup> Finalmente, tampoco buscamos el contagio que

<sup>8</sup> Véase mi artículo “Corrupción asociada al tráfico ilícito de drogas en el Perú: Hipótesis y propuestas para investigar”. Ámsterdam, 24 de mayo del 2004.

<sup>9</sup> Sobre drogas y TLC, véase mi artículo “De Estados Unidos al Perú: Condicionalidades políticas para el TLC”, en *Agronoticias* n.º 293, octubre del 2004; y también “Complejidades de la coca y el TLC en el Perú y los Andes”, en *Informe anual DESC 2004*. Lima: Aprodeh-Cedal, 2005.

<sup>10</sup> Véase el libro de Rospigliosi, Fernando y otros: *El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*. Lima: IEP, 2004, así como nuestro comentario crítico en “Promesas incumplidas y erradicación de coca en el Perú”, en *TNI-Informe sobre Políticas de Drogas* n.º 11. Ámsterdam, marzo del 2005.

<sup>11</sup> Véase la publicación de Devida en *Caretas* n.º 1850 del 25 de noviembre del 2004. Las “13 falacias” han sido difundidas profusamente en un folleto finamente editado por Devida y resumidas en *spots* publicitarios de radio, TV y diarios de circulación nacional.

<sup>12</sup> Entre decenas de estudios sobre el drama colombiano, véase *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, de Montañez, Gustavo y otros. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004; y Salazar, Alonso: *Drogas y narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, octubre del 2001.

<sup>13</sup> Situación descrita y documentada por Jorge Fernández Menéndez en *El otro poder: Narcotráfico, política y violencia en México*. México: Editorial Punto de Lectura, junio del 2004.

<sup>14</sup> Drama analizado en “Una guerra inútil: Drogas y violencia en Brasil” de Jorge Atilio Silva y otros, en *Drogas y Conflicto* n.º 11. Ámsterdam: TNI, 2004.

algunos suponen y otros desean del “modelo” boliviano de producción y tráfico de drogas, guerra social y étnica, tendencias al fraccionamiento territorial e ingobernabilidad latente.<sup>15</sup>

Aún estamos a tiempo de no vernos en estos trágicos y ojalá que irrepetibles espejos en los que nos vimos hace una década, dramáticamente descritos en el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).<sup>16</sup> Ojalá que podamos decir, con Jorge Basadre:

[...] los tres grandes enemigos de la promesa de la vida peruana son: los Podridos, los Congelados y los Incendiados. Los Podridos han hecho y hacen todo lo posible para que este país sea una charca; los Congelados lo ven como un páramo; y los Incendiados quisieran prender explosivos y verter venenos para que surja una gigantesca fogata. Toda la clave del futuro está allí: que el Perú escape del peligro de no ser sino una charca, de volverse un páramo o de convertirse en una gigantesca fogata. Que el Perú no se pierda por la obra o la inacción de los peruanos.<sup>17</sup>

## OPINIONES Y ORDENANZAS DIABÓLICAS

Por desgracia, respecto de los temas que aquí discutimos, cualquier opinión que discrepa de la oficial es inmediatamente ignorada, satanizada o distorsionada. Sobre todo la de aquellos que propugnamos sin ambages estrategias despenalizadoras de la hoja de coca —aunque su cultivo y consumo natural no están penalizados, sí lo está su comercio por canales no oficiales—, planteamos políticas de reducción de daños en asuntos de drogas, defendemos el derecho de los agricultores a cultivar coca y el de los consumidores a consumirla y criticamos por ineficaces las estrategias hasta ahora impulsadas para combatir el tráfico de drogas.

Estos planteamientos hacen que seamos considerados diablos y diabras sin derecho a voz<sup>18</sup> o, en el mejor de los casos, tontos útiles de la delincuen-

<sup>15</sup> Véase, de Raúl Prada Alcoreza, el libro *Largo octubre*. La Paz: Plural Editores, 2004. De Álvaro García Linera y otros, véase *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Oxfam-UK y Diakonía, diciembre del 2004; *Memorias de octubre*. La Paz: Muela del Diablo Editores, 2004; y *Horizontes y límites del Estado y el poder*. La Paz: Muela del Diablo Editores, 2005. Asimismo, véase el análisis de John Crabtree sobre el periodo reciente en *Perfiles de la protesta: Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: PIEB-UNIR, 2005.

<sup>16</sup> Véase *Hatun Willacuy*, versión abreviada del *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. Lima: CVR, febrero del 2004.

<sup>17</sup> En Basadre, Jorge: *Perú: Problema y posibilidad*. 5.ª edición. Lima: Librería Studium Editores, 1987.

<sup>18</sup> Por ejemplo, a principios del presente año el libro jurídico-académico de Ricardo Soberón que había sido editado por el IRIS Center de Maryland, con el apoyo financiero de

cia organizada. Aun así, algunos que desde hace años remamos río arriba en estos temas hemos escrito diabluras recientemente en un irrespetuoso libro,<sup>19</sup> mientras que otros y otras se han expresado desde fines de la década de 1990 por medio de movilizaciones, marchas, memoriales y, más recientemente, con ordenanzas regionales.

El Gobierno de los Estados Unidos, por intermedio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) y de la Sección de Asuntos de Narcóticos (NAS por sus siglas en inglés) de su Embajada en Lima, financia a personas e instituciones para que se dediquen a satanizar a la hoja de coca, criminalizar a los agricultores que la cultivan, defender los éxitos virtuales de sus políticas y estrategias y, finalmente, señalar como “narcoterroristas” o avaladores de ellos a todos los que discrepamos de las políticas hasta ahora impulsadas.<sup>20</sup>

Se puede constatar que las pocas voces alternativas a la política oficial sobre drogas y coca tienen reducidos y marginales espacios en los medios de comunicación, frente a una multitud de informantes, datos estadísticos, estudios,<sup>21</sup> encuestas, artículos periodísticos e imágenes virtuales financiados con ingentes fondos para investigadores, consultores, periodistas, vídeos, folletos y medios de comunicación.<sup>22</sup> Sin embargo, pese a esta avalancha angelical, Devida, USAID y los organismos ejecutores de sus fondos dudan respecto de si sus mensajes impactan en la mente y el corazón de las personas. Por ello realizan estudios y encuestas diver-

USAID, fue censurado y retirada la edición por orden de la Embajada de los Estados Unidos en Lima. “[...] por considerar que atenta contra los intereses de EE.UU. en materia de política antidrogas”, según relata Gustavo Gorriti en una crónica sobre esta censura a la libertad de pensamiento (véase “Safari de censura”, Lima, *La República*, 1 de mayo del 2005).

<sup>19</sup> Véase Cabieses, Hugo, Baldomero Cáceres, Róger Rumrill y Ricardo Soberón, con entrevistas a las dirigentas Nancy Obregón y Elsa Malpartida: *Hablan los diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú*. Quito: Abya Yala-Quito, TNI-Holanda y MLAL-Italia, julio del 2005.

<sup>20</sup> Además de las estatales Devida y Contradrogas, las más conocidas ONG financiadas por USAID son el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas-Cedro (<<http://www.cedro.org.pe>>), la Alianza para un Perú Sin Drogas (<<http://www.perusindrogas.org>>) y la Corporación Peruana para la Prevención de la Problemática de las Drogas y la Niñez en Alto Riesgo Social (Opción).

<sup>21</sup> Véase una lista y lectura crítica de los varios y más recientes estudios de este tipo en el artículo de Baldomero Cáceres en esta misma edición de *Debate Agrario*.

<sup>22</sup> Los siguientes medios son excepciones: a) diarios: *Perú.21*, *Gestión*, *Diario Regional* y *Diario del Cusco*; b) revistas *Quehacer*, *Debate Agrario*, *5.º Poder*, *Revista Agraria*, *Agronoticias*, *Cuestión de Estado* y *Cabildo Abierto*; c) estaciones y programas de radio: CPN, 11:60, Miraflores, *Tierra Fecunda* y CNR; y, d) TV: curiosamente, el oficial Canal 7.

sas para auscultar opiniones, pero no logran el consenso deseado:<sup>23</sup> según los resultados de sus propias encuestas, las tendencias de opinión son concluyentes:<sup>24</sup>

- 1) en el 2002, 57 por ciento de los agricultores entrevistados respondió que había que eliminar los cultivos de coca, pero dos años más tarde este porcentaje bajó a 37 entre los beneficiados con el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) y a 44 entre los no beneficiados;
- 2) ese mismo año, 47 por ciento de los entrevistados respondió que había que reemplazar los cultivos de coca, pero en el 2004 esa proporción bajó a 40 por ciento para los beneficiados con el PDA y a 31 por ciento entre los no beneficiados;
- 3) en el 2002, 55 por ciento de los entrevistados sostenía que el cultivo de coca causa daños al medio ambiente, pero ese porcentaje bajó a entre 1 y 2 por ciento en el 2004;
- 4) en el 2004, 44 por ciento de los entrevistados beneficiados con el PDA sostenía que el cultivo de coca era bueno; y,
- 5) dado que la opinión de la mayoría de los agricultores sobre los beneficios del PDA en el 2002 era bastante mala, en el 2004 se cambió el sentido de la pregunta y ello arrojó que solo 7 por ciento de los entrevistados consideraba que el PDA servía para mejorar sus niveles de vida y 69 por ciento contestó que servía solo para cambiar o erradicar cultivos de coca.

Aun así, o justamente por ello, los corresponsales extranjeros recurren a los diablos para informarse sobre qué pasa en los valles y buscar cifras alternativas de cultivo y producción de coca. Los comentaristas de TV se ven obligados a incluir en sus programas a dirigentes y analistas disidentes para guardar las formas democráticas. Los noticieros de radio contestan llamadas del público con opiniones discordantes e invitan a analistas que vamos contra la corriente.

Por si esto fuera poco, y ante la inoperancia, exclusión y obsecuencia del Gobierno Central y el Congreso de la República, en los últimos dos años se emitieron ordenanzas a favor del cultivo y uso tradicional e industrial

<sup>23</sup> El más reciente estudio que conocemos es “Diagnóstico comunicativo en las zonas de intervención del Programa de Desarrollo Alternativo Participativo”. Lima: USAID-PDA, Consorcio Calandria y Estudios de la Comunicación IEC, marzo del 2005.

<sup>24</sup> Véase “VI Encuesta Anual en Áreas Cocaleras 2002”. Lima: Unidad de Monitoreo y Sistemas de Información USAID/Perú-ADT, enero del 2003. “VIII Encuesta Anual en Áreas Cocaleras 2004”. Lima, marzo del 2005.

benéfico de la planta de coca en tres gobiernos regionales:<sup>25</sup> el de Ayacucho, presidido por Omar Quezada, del Partido Aprista Peruano (PAP), cuya ordenanza fue promulgada en junio del 2003;<sup>26</sup> el de Huánuco, cuya presidenta es la señora Luzmila Templo, independiente de partido alguno, promulgada en junio del 2004 y ampliada un año después;<sup>27</sup> y el del Cusco, presidido por Carlos Cuaresma, del Frente Independiente Moralizador (FIM) —partido cogobernante con Perú Posible—, emitida en junio del 2005.<sup>28</sup>

En Ayacucho, la ordenanza promulgada: 1) califica la hoja de coca de los Valles del Río Apurímac y Ene (VRAE) como patrimonio cultural de Ayacucho; 2) declara el VRAE como zona de producción tradicional de coca, reconociendo su comercialización e industrialización lícita; y, 3) se compromete a implementar una política de revalorización de la coca como recurso natural y elemento cultural para rescatar y aprovechar sus bondades y atributos medicinales curativos, alimenticios y como elemento místico-religioso y social de los andino-amazónicos.

En el caso de Huánuco, la ordenanza reconoce a la hoja de coca como patrimonio cultural y de seguridad alimenticia del lugar. Un año después, mediante otra ordenanza regional,<sup>29</sup> declara la legalidad del cultivo de coca en Huánuco para el consumo directo en la modalidad de *chaccheo* con fines medicinales, ceremoniales y de industrialización lícita.

La ordenanza regional del Cusco es la más completa: 1) califica la planta de la hoja de coca como patrimonio regional natural, biológico, cultural e histórico del Cusco y como recurso botánico integrado a la cultura y cosmovisión del mundo andino y a las costumbres y tradiciones culturales y medicinales; 2) delimita zonas de producción tradicional de carácter legal a los valles de La Convención, Yanatile y Kosñipata, donde la producción de coca es destinada al uso medicinal, ceremonial, religioso, cultural, *chaccheo* y adquirida por Enaco S.A. para su comercialización; 3) declara a la coca como bien económico transmisible y sucesorio del campesinado que habita en las zonas mencionadas; y, 4) anuncia que promoverá e incentivará la investigación de sus propiedades industriales benéficas —medicinales, científicas y alimentarias—, así como que para ello se implementará un Instituto Regional de Investigación Científica.

<sup>25</sup> Por supuesto, el Gobierno, por intermedio de la PCM y Devida, las ha llamado “narco-ordenanzas”, denominación que también utilizan USAID y el Embajador de los Estados Unidos.

<sup>26</sup> Ordenanza regional 007-03-GRA/PRES del 9 de junio del 2003.

<sup>27</sup> Ordenanza regional 015-2004-CR-GRH del 8 de julio del 2004.

<sup>28</sup> Ordenanza regional 031-2005-GRC/CRC del 12 de junio del 2005.

<sup>29</sup> Ordenanza regional 027-2005-E-CR-GRH del 27 de julio del 2005.

Luego de una pataleta gubernamental en la que el premier Carlos Ferrero y el ingeniero Nils Ericsson, presidente ejecutivo de Devida, denunciaban la “narco-ordenanza” promulgada por un presidente regional —Carlos Cuaresma— que milita en el único partido aliado del Gobierno y de su principal operador político —el entonces embajador en España Fernando Olivera—, se negoció en Palacio de Gobierno una salida política. Con ello el debate derivó hacia precisar el ámbito de los valles productores de coca y se emitió un decreto ejecutivo regional<sup>30</sup> mediante el cual se dejó establecido que no se trataba de “los” valles de La Convención sino de “el” valle de La Convención.

Con esta precisión ortográfica, en apariencia sin importancia, el Gobierno Central aceptó inicialmente la ordenanza pero quedaron excluidos los distritos de Kimbiri y Pichari, que están en la provincia de La Convención pero pertenecen al VRAE, donde la mayor parte de la coca que se produce se destina al tráfico ilícito de drogas. Pese a este acuerdo y luego de una crisis de Gabinete que le costó el cargo al primer ministro Carlos Ferrero, el Gobierno Central igual presentó, el 25 de julio, una acción de inconstitucionalidad contra el Gobierno Regional del Cusco y, de paso, contra el de Huánuco.

Pero el remedio castigador resultó peor que la enfermedad: otros dos gobiernos regionales estuvieron a punto de emitir ordenanzas parecidas. En el caso de Puno, después de que cientos de campesinos coccaleros arribaron a la capital de la república en marcha de sacrificio el 15 de julio del 2005, los consejeros regionales, sin la presencia de la Presidenta en funciones,<sup>31</sup> aprobaron por unanimidad una ordenanza que acordaba legalizar los cultivos de coca en las provincias de Sandía y Carabaya para “[...] el consumo tradicional, nutritivo y medicinal, además de aquellas que son adquiridas legalmente por la Empresa Nacional de Comercialización de la hoja de coca (Enaco)”. El acuerdo decía también que el Gobierno Regional se comprometía a ejecutar proyectos tendientes a la industrialización benéfica, alimentaria, nutricional y medicinal de la coca, desvirtuando así la legalidad de cultivos para el narcotráfico.

Sin embargo, el ingeniero Nils Ericsson cabildeó en contra de esta ordenanza,<sup>32</sup> invitó a Lima a la Presidenta regional y promovió la promulga-

<sup>30</sup> Se trata del decreto ejecutivo regional 016-2005-GR Cusco/PR, publicado en *El Peruano* el 1 de agosto del 2005.

<sup>31</sup> La señora Sonia Frisancho, que estaba en el Brasil y que unos meses antes había reemplazado al presidente electo David Jiménez, quien estaba prófugo y había sido cesado en sus funciones por corrupto.

<sup>32</sup> Véase “Ericsson presiona a región Puno para evitar ordenanza pro coca”, *Expreso*, Lima, 16 de julio del 2005.

ción de un decreto supremo<sup>33</sup> que establecía procedimientos para situaciones de atribución incorrecta de competencias y quebrantamiento del orden jurídico por gobiernos regionales. Se promovió un enfrentamiento entre la presidenta interina, Sonia Frisancho, que coincidía con Devida contra la coca, y el consejero regional de Sandía, Juan José Vega, favorable a la propuesta de los agricultores. Como resultado, surgió una lamentable crisis<sup>34</sup> que bloqueó la promulgación de la ordenanza.

En La Libertad, el presidente regional Homero Burgos, del PAP, luego de reunirse con dirigentes campesinos y autoridades del distrito de Ongón, decidió proponer la aprobación de una ordenanza regional “[...] que prohibiera la erradicación de la coca en toda La Libertad, mientras no exista una política sólida y realista de sustitución de sembríos”.<sup>35</sup> Ongón, ubicado en la provincia de Pataz, es el distrito más alejado de La Libertad, y para llegar a él se precisa ir primero a Tayabamba a seis horas de Trujillo, tomando la ruta de Sihuas para luego recorrer 90 kilómetros a lomo de acémila, en un viaje que dura dos días con sus noches.

La erradicación de coca en este alejado distrito se realizó entre octubre y noviembre del 2002, luego de que el Cuerpo de Asistencia para el Desarrollo Alternativo (CADA)<sup>36</sup> informara a Devida que había detectado 1.172 hectáreas de coca en los valles de los ríos Mishollo y Pacaichacu.<sup>37</sup> La cifra del CADA era por demás exagerada y no sustentable demográfica y económicamente. Aceptarla significaría afirmar que el valle debería tener una población económicamente activa (PEA) de no menos de dos mil personas, cuando en realidad no llega a las cuatrocientas. A raíz de esta exagerada información, en octubre-noviembre del 2002 arribaron a Ongón siete helicópteros de la Policía Nacional del Perú (PNP) con un contingente de cuatrocientos policías y civiles del Proyecto Especial de Control y Reducción de los Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (Corah),

<sup>33</sup> El decreto supremo 043-2005-PCM fue promulgado el 15 de julio del 2005 y publicado en *El Peruano* al día siguiente.

<sup>34</sup> Véase “El desgobierno en Gobierno Regional solo atrasa el desarrollo de Puno”, *Correo-Puno*, 20 de julio del 2005; y “Región Puno sumida en honda crisis política”, *Correo-Puno*, 21 de julio del 2005.

<sup>35</sup> Véase “El presidente de La Libertad contra erradicación de coca”, Lima, *La República*, 8 de setiembre del 2005.

<sup>36</sup> Organismo dependiente del Ministerio del Interior dentro del Proyecto Especial Corah, ambos financiados por la NAS de la Embajada de los Estados Unidos.

<sup>37</sup> Véase “Vuelo de reconocimiento para verificación de cultivos de coca en la localidad de Ongón-Cuenca Alta del río Mishollo”. Lima: CADA-Corah-Ministerio del Interior, mayo del 2001.

el CADA, la DEA y la NAS, para realizar una intensa erradicación de cocales.

Luego de erradicar oficialmente 1.056 hectáreas de coca, cifra virtual imposible de sustentar, en febrero del 2003 Devida hizo una encuesta socioeconómica para “Brindar asistencia médica, hacer entrega de medicamentos básicos y alimentos entre 400 familias a través de la ONG Prisma y el MINSa” (Ministerio de Salud).<sup>38</sup> Sin embargo, este apoyo nunca llegó a Ongón, pero la encuesta realizada registró 318 hectáreas de coca con una producción de 94,8 toneladas por un valor de 539.000 nuevos soles. Las autoridades de Ongón sostienen que actualmente solo existen entre 100 y 150 hectáreas de coca, “[...] que es el único sustento de los agricultores que viven del comercio de ese cultivo”.

Para apoyar a estos dirigentes y autoridades, el Presidente regional dijo:

No podemos seguir políticas de la Casa Blanca, de un país que es el mayor consumidor del mundo; hay que aceptar que el problema es el consumo no la producción. El señor Nils Ericsson, que vive en una posición muy cómoda, no conoce la situación de nuestra sierra y a modo de los antiguos conquistadores viene a quitar el derecho a la vida al quemar parcelas impidiendo que nada crezca ahí, muchos aspiran en privado lo que critican en público.<sup>39</sup>

Sin embargo, Homero Burgos no fue apoyado por su propio partido,<sup>40</sup> y el embajador de los Estados Unidos en el Perú, James Curtis Struble, se pronunció en el siguiente sentido:

Me sorprenden las declaraciones que yo he visto, que aluden a una falta de alternativas para campesinos en La Libertad, porque tenemos que recordar que el programa ATPDEA [Ley de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de la Droga] de beneficios comerciales unilaterales que ofrece los Estados Unidos ha beneficiado a decenas de miles de personas en La Libertad, que es la región principal de exportación de espárrago.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Véase el “Diagnóstico socio-económico del distrito de Ongón-Encuesta socio-económica”. Lima: Devida-Área de Monitoreo, febrero del 2003.

<sup>39</sup> En “Sí a la coca: Horacio Burgos anuncia ordenanza que prohíbe erradicarla”, *Correo-Trujillo*, 8 de setiembre del 2005.

<sup>40</sup> “Del Castillo: El Apra no avala a Homero Burgos”, Lima, *La República*, 8 de setiembre del 2005; “Burgos se queda solo en su salsa por propuesta para legalizar cultivo de coca”, *La Industria de Trujillo*, 9 de setiembre del 2005; y “Apra sí apoya erradicación de cultivos ilegales de coca”, Lima *La República*, 10 de setiembre del 2005.

<sup>41</sup> “EE.UU. rechaza oposición a erradicar hoja de coca en La Libertad”, Lima, CPN-Radio, 8 de setiembre del 2005; y “Embajador EE.UU. rechaza oposición a erradicar hoja

De paso, el Embajador aprovechó para regañar a todos los presidentes regionales: “Hay un deber de liderazgo por parte de los gobernantes [regionales] de ofrecer una visión positiva a su pueblo y que la coca ilegal y la coca que va al narcotráfico afectan al desarrollo”.<sup>42</sup>

Esta dura e ineficaz política contra la hoja de coca y los agricultores que la cultivan constituyó un acicate para que estos se organicen y luchen por los que consideran sus derechos. Así, el 11 de setiembre del 2005 tres alcaldes de La Libertad —Juan Iglesias de Gran Chimú, Santos López de Ongón y Aurelio López de Taurija— convocaron al Primer Encuentro Regional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras de La Libertad, que se realizó del 18 al 20 de octubre del 2005 y reunió a agricultores cocaleros de tres cuencas: la del Huallaga (Ongón y Alto Mishollo), la del Marañón (Pataz, Bolívar, Huamachuco y Santiago de Chuco) y la del Pacífico (Alto Chicama, Alto Moche, Alto Virú, Gran Chimú, Otuzco y Julcán). Aunque no tenemos detalles, en el Encuentro se constituyó la Federación Regional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras de La Libertad (Fercoca-La Libertad), que acordó afiliarse a la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (Conpacpp).

Para que no quede ninguna duda respecto de lo que piensan, los convocantes de este encuentro dicen:

En el 2001 el Congreso Nacional aprobó la moción 785 recomendándole al Ejecutivo que realice la gestión pertinente para el retiro de la coca de la Lista 1 de la Convención Única de Estupefacientes [pero] hasta el momento no se da por aludido y el presidente colonial [Toledo] ha anunciado que ‘se reducirán los cocales a 12 mil hectáreas’ vía las directivas del Departamento de Estado norteamericano enmarcadas en su política anti-drogas en íntima relación con el ATPDEA. Agentes de USA y del gobierno de Toledo infiltran y dividen a los cocaleros. Sin embargo, el campesinado cocalero resiste heroicamente, no obstante tener preso a su máximo líder Nelson Palomino.<sup>43</sup>

de coca en La Libertad. Embajador James Curtis marca distancias con presidente regional”, Lima, *La Razón*, 10 de setiembre del 2005.

<sup>42</sup> *La Razón*, loc. cit.

<sup>43</sup> Véase “El negocio de la coca”, documento de convocatoria al Primer Encuentro Regional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras de La Libertad. Nelson Palomino está preso desde el 21 de febrero del 2003, cuando fue detenido en Huamanga por dirigir huelgas de los cocaleros siendo secretario general de la Conpacpp. Fue condenado a diez años de cárcel por el supuesto delito de secuestro. El Ministerio del Interior, Devida y CARE —estos dos a través de nueve “organizaciones de base” creadas por ellos— ‘armaron’ un expediente y consiguieron denunciantes para acusarlo de: apología

Y sostienen algo más:

La economía norteamericana está cocainizada [...] Los operativos de la DEA [Agencia Antidrogas de los Estados Unidos, DEA por sus siglas en inglés] tienen como objetivo la persecución de las bandas independientes ‘competidoras’ que trabajan fuera del circuito de la DEA. Así se entiende la exigencia norteamericana de ‘reducir sembríos de coca’. Al reducir la producción el principal efecto es el aumento del precio de la cocaína, lo que conviene a los ‘narcos’ norteamericanos. Controlando la oferta mantienen ‘estables’ los precios de la demanda.

Y, finalmente, ponen el colofón a todo su planteamiento:

Para comprender esto es necesario saber que la DEA es la mayor banda de traficantes de drogas del mundo y las bandas mafiosas norteamericanas tienen a su servicio congresistas y gobernadores en EE.UU., así como ministros, asesores, generales y hasta presidentes en el Perú, Bolivia y Colombia.

De manera menos diplomática y más directa, los convocantes libertinos afirman lo mismo que los magistrados del TC en su reciente fallo,<sup>44</sup> que los informes de varias comisiones investigadoras del Congreso de la República,<sup>45</sup> que las conclusiones de investigaciones periodísticas

del terrorismo —cambiado luego por apología del delito—, perturbación del proceso electoral, hurto agravado, disturbios, asociación para delinquir, coacción, violación de domicilio y secuestro. Un informe de la Defensoría del Pueblo solicitado por la Conpaccp señala que el delito de secuestro del periodista Nelson Contreras y otros dos es el único para el que se “sustenta indicios razonables y tiene un mínimo de recaudo probatorio” (véase Defensoría del Pueblo: “Informe sobre el proceso penal seguido contra Nelson Palomino La Serna por delito de secuestro y otros”, Lima, 30 de abril del 2004). Sin embargo, durante el juicio oral no se facilitó el testimonio del capitán PNP Zapata Novoa, quien aseguró en el parte policial que Palomino más bien había ordenado la liberación de los periodistas. En julio del 2004 Palomino fue condenado a diez años de prisión que cumplía en el penal de Yanamilla en Huamanga, pero unos meses después fue trasladado al penal de Arequipa y en el camino sufrió un “accidente” que lo dejó con seis vértebras inservibles. Actualmente Palomino está preso en el penal Castro Castro de Lima a la espera de su liberación, ya que ha cumplido más de cuarenta meses de prisión efectiva y, por beneficios carcelarios (buena conducta) y redención de pena (trabajo), ya debería estar libre. Pero es grande la presión externa para dejarlo preso, y la libertad que merece está siendo “tramitada”.

<sup>44</sup> Véase el siguiente punto.

<sup>45</sup> Tal es el caso de la Comisión Herrera, en “Corrupción y mafia en el poder en asuntos de Tráfico Ilícito de Drogas y Lavado de Dinero 1990-2000: Informe Final”. Lima, 2003 (<[www.congreso.gob.pe/CICCOR](http://www.congreso.gob.pe/CICCOR)>). Anteriormente, las investigaciones de la Comi-

serias<sup>46</sup> y lo que sostienen estudios realizados y libros publicados en el país<sup>47</sup> y el extranjero.<sup>48</sup>

### FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: VICTORIA PÍRRICA

En materia de drogas, la evaluación de tres años del Acuerdo Nacional firmado por varios de los actuales candidatos a la Presidencia de la República deja mucho que desear. El balance dice que ha habido estancamiento o retroceso en el punto 27, es decir, en “Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas”. El resultado ha sido hasta ahora decepcionante en tres aspectos:<sup>49</sup>

sión Waisman y de la Comisión Townsend llegaron a resultados similares. Es decir, existen indicios probatorios y testimonios concluyentes sobre la existencia de un “narco-Estado” y de una red organizada que desde el poder incurría en delitos de tráfico ilícito de drogas, mientras la NAS y el “zar” antidrogas, Barry Mac Caffrey, felicitaban al Gobierno del delincuente Alberto Fujimori, la CIA financiaba a Vladimiro Montesinos (a) el *Doc* y la DEA tenía como colaboradores o agentes encubiertos a conocidos traficantes de drogas como Fernando Zevallos (a) *Lunarejo*, Jorge Chávez Montoya (a) *Polaco* y José María Aguilar (a) *Shushupe*.

<sup>46</sup> Por ejemplo, Gugliotta, Guy y Jeff Leen: *Los reyes de la cocaína: El cártel de Medellín por dentro. Una historia auténtica, escalofriante, de asesinatos, dinero y corrupción internacional*. Barcelona: Planeta, 1990; Sauloy, Myléne e Yves le Bonniec: *¿A quién beneficia la cocaína?* Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994; y Roth, Jürgen: *Mafias de Estado: Cómo cooperan los estados de Occidente con la mafia del narcotráfico*. Madrid: Salvat Editores S.A., 2001.

<sup>47</sup> Citemos tres libros en los que se denuncia la hipocresía de la política de Estados Unidos sobre drogas en relación con la CIA, la DEA y la corrupción: Dammert, Manuel: *El Estado mafioso: El poder imagocrático en las sociedades globalizadas*. Lima: Ediciones El Virrey, noviembre del 2001; Ugarteche, Óscar: *Adiós Estado, bienvenido mercado*. Lima: FFE y UNMSM, 2004; y Valderrama, Mariano: “Questionable Alliances in the War on Drugs: Peru and the United States”, en Menno Vellinga, editor: *The Political Economy of the Drug Industry: Latin America and the International System*. Florida: University Press of Florida, 2004.

<sup>48</sup> Citemos dos libros que aportan indicios serios, testimonios y pruebas concluyentes sobre relaciones sospechosas entre la CIA, la DEA y el tráfico de drogas: Levine, Michael y Laura Kananau-Levine: *La guerra falsa: Fraude mortífero de la CIA en la guerra a las drogas*. Cochabamba: Acción Andina-CEDIB, 1994; y Jelsma, Martin y Theo Ronden, editores: *Democracias bajo fuego: Drogas y poder en América Latina*. Montevideo: TNI-Brecha-Acción Andina, 1998.

<sup>49</sup> Véase “Acuerdo Nacional: A tres años de la suscripción de las políticas de Estado (Avances a julio del 2005)”, suplemento publicado en todos los diarios, auspiciado por la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional. Lima, agosto del 2005.

1) Los efectos de la estrategia de desarrollo alternativo son limitados [...]. 2) Se ha erradicado cerca de nueve mil hectáreas de hoja de coca, pero se ha duplicado su producción [...]. 3) Se han incrementado las detenciones por narcotráfico pero también los casos de detenidos que han fugado y que están en libertad condicional o encarcelados sin sentencia que obtienen beneficios indebidos.

Esta política de Estado no tiene pues, hasta ahora, resultados. A ello podemos sumar la victoria pírrica del Gobierno del presidente Toledo en el reciente fallo del TC que declara fundada la acción que iniciara contra las ordenanzas regionales del Cusco y Huánuco respecto de la hoja de coca. En efecto, se trata de una victoria con problemas y olor a derrota, porque si bien el Gobierno ganó la batalla legal respecto de las competencias de los gobiernos regionales para legislar sobre un tema del Gobierno Central considerado de “seguridad nacional”, los asuntos de fondo planteados por las ordenanzas fueron recogidos críticamente por los magistrados. El TC señala que:

[...] no puede ser ajeno a los importantes argumentos planteados por los demandados [los gobiernos regionales del Cusco y Huánuco] en relación con las causas que explicarían la necesidad de la declaración de la planta de la hoja de coca como patrimonio natural y cultural de la Nación [por lo que] estima pertinente realizar una aproximación al tema.

Acorde con ello, el TC aborda aspectos críticos que están implícitos en las ordenanzas y los convierte en exhortaciones que, teóricamente, no son vinculantes, pero el Gobierno de Toledo tampoco puede hacer la vista gorda frente a semejante catilinaria del TC. Los temas señalados por los magistrados son los siguientes:

1) *La hoja de coca no es sinónimo de cocaína*: El TC sostiene lo siguiente:

[La hoja de coca] ni siquiera constituye, en su estado natural, la fase inmediatamente previa a la obtención en el ciclo productivo de aquel alcaloide altamente adictivo, pues dicha fase intermedia se encuentra constituida por la elaboración de pasta básica de cocaína bruta y lavada, a la que debe añadirse el uso de insumos químicos que, en sí mismos, tampoco constituyen productos prohibidos, sino regulados en su comercialización y uso industrial (punto 94).

En otras palabras, según los magistrados la coca debería ser regulada y no prohibida, como quiere e impone el Gobierno de Estados Unidos.

2) *El consumo de coca debe ser respetado*: El TC argumenta lo siguiente al respecto:

En tanto el uso tradicional de la hoja de coca determina una identidad socio-cultural entre esta planta y un importante sector de la población, toda política orientada a su regulación no puede perder de vista esta innegable realidad, que debe ser afrontada sobre la base de un amplio conocimiento de sus particulares dimensiones y no bajo la influencia de iniciativas nacionales o extranjeras carentes de identificación con el tema (punto 101).

Es decir, los gobiernos del Perú y los Estados Unidos no conocen ni aceptan las complejidades de la hoja de coca, sus dicotomías, caracteres, dimensiones y diferenciaciones explicadas más adelante.

3) *La producción de coca y su transformación deben ser conservadas*: Los magistrados del TC sostienen:

Las potencialidades del patrimonio cultural inmaterial, como en el caso de la planta de la hoja de coca, trascienden el ámbito de lo cultural, adquiriendo especial relevancia, y obligando al legislador a hacer una lectura integral de esta institución atendiendo a sus consecuencias socioeconómicas, haciendo efectivas tales normas internacionales que garantizan los intereses de la Nación peruana a participar en los beneficios de la explotación comercial,<sup>50</sup> pero fundamentalmente los derechos de las comunidades campesinas y nativas (artículo 89 de la Constitución) de recibir una compensación por la contribución de sus conocimientos tradicionales sobre la hoja de coca en la generación de riqueza (punto 108).

Más claro, ni el agua: según los magistrados, la coca no solo debe conservarse, sino, además, industrializarse. Ambos asuntos reman contra la política de Devida y del Gobierno de los Estados Unidos, pero a favor de la coca, de las propuestas de los agricultores cocaleros y del respeto de los tratados internacionales y la Constitución Política del Estado.

4) *La coca como fuente de desarrollo sostenible*: El TC rema en contra de una de las falacias de Devida —que la coca produce pobreza— en el siguiente sentido:

<sup>50</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica, que constituye uno de los cinco documentos presentados a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (Cumbre de Río), en la que se reconocen los derechos soberanos de los países sobre sus recursos naturales.

Se debe reconocer que este patrimonio constituye una fuente de oportunidades para el desarrollo sostenido de las regiones cocaleras, por ello, es que se hace necesario afirmar que su conservación, recuperación y uso sostenible de la hoja de coca requiere de la concertación de políticas y estrategias nacionales y regionales que garanticen su utilización racional. De esa forma se superará una de las grandes paradojas relacionadas con la biodiversidad, pues nuestro país, siendo un gran productor de la hoja de coca, a la vez, carece, al menos en la proporción y medida adecuadas, de los recursos materiales y humanos imprescindibles para su estudio y explotación lícita (punto 109).

Es decir, lo mismo que antes planteaba el ingeniero Ericsson y que hoy, lamentablemente, niega en todos los idiomas: “La hoja de coca es, por sí misma, un valioso recurso para el desarrollo alternativo, por ser una fuente de productos alimenticios, medicinales y de otros principios químicos de utilidad potencial”. Pero Ericsson proponía algo más en aquella oportunidad, que ahora parece no recordar:

Poner en marcha un plan de acción para esclarecer que la hoja de coca no es cocaína, que no son sinónimos; y que por esa confusión es que ha sido incluida en la Convención de Naciones Unidas de 1961; se pretende condenar a la desaparición a esta planta que contiene muchas virtudes medicinales, nutricionales y para otros propósitos, que pueden y deben ser de gran provecho para la Humanidad. Es, además, una fuente de ingresos y de generación de empleos lícitos en una región difícil del Perú.<sup>51</sup>

5) *La coca como patrimonio biológico aprovechable*: Adoptando una actitud ecológica y de conservación de nuestros recursos naturales, el TC informa:

El Perú concentra un alto porcentaje de la biodiversidad del planeta, y junto con los países de la subregión andina es lugar de origen de importantes recursos fitogenéticos andino-amazónicos que proveen alrededor del 35% de la producción agroalimentaria e industrial del mundo.<sup>52</sup> En atención a ello, se hace necesario efectuar una visión amplia de la riqueza biológica nacional y las características

<sup>51</sup> Lo sostuvo en el Senado de Colombia en mayo del 2001 cuando era Presidente del Directorio de Enaco (véase “El comercio de la coca lícita en el Perú y el desarrollo alternativo”, en *Memorias del Foro Desarrollo Alternativo en Países Andinos*. 24 y 25 de mayo del 2001, pp. 105-106).

<sup>52</sup> Véase el Preámbulo de la decisión 523 de la Comunidad Andina, Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, dada en la ciudad de Lima el 7 de julio del 2002.

geográficas en las cuales se desenvuelve, para orientar recursos científicos que permitan garantizar la conservación del patrimonio biológico que en ella se sustenta y dentro de los cuales se encuentra la planta de la hoja de coca (punto 110).

Según los magistrados, como se puede ver, la planta de hoja de coca es un patrimonio biológico de la Nación que las políticas norteamericanas quieren erradicar y cuya defensa Devida no quiere garantizar.

6) *Ha habido “ocio del legislador” respecto de la coca:* Poniendo el dedo en la llaga y contra lo que afirma Devida, el libro de Fernando Rospigliosi y varios otros estudios recientes, el TC informa:

Desde hace siglos el uso tradicional (*chaccheo*, mágico-religioso, ceremonial y medicinal) de la planta de la hoja de coca, forma parte de la identidad cultural de los pueblos originarios del Perú. Por ello, este Colegiado comparte la preocupación de los demandados por el ocio del legislador nacional al no haber reconocido expresamente al uso tradicional de la planta como patrimonio cultural inmaterial de la Nación. En tanto dicha inercia legislativa persista se corre el riesgo de generar una inconstitucionalidad por omisión, no solo por afectar el derecho a la identidad cultural de muchos peruanos (artículo 2, 19, de la Constitución), sino también por afectar el derecho a la igualdad (artículo 2, 2, de la Constitución) (punto 111).

El organismo rector de la política de drogas del país —Devida—, el ocioso Congreso de la República, así como varios investigadores peruanos pagados con fondos de USAID, tendrán que poner las barbas en remojo, ya que están procediendo contra la Constitución Política del Estado.

7) *La coca como patrimonio natural y cultural:* Acorde con lo anterior, el TC:

[...] exhorta al Congreso de la República a incluir a la planta de la hoja de coca en la lista de cultivos reconocidos como Patrimonio Natural de la Nación, por la Ley N.º 28477. En igual sentido, se exhorta al INC a iniciar los trámites administrativos para evaluar la conveniencia técnica de la declaración del uso tradicional de la planta de hoja de coca como patrimonio cultural inmaterial, de conformidad con el ordenamiento internacional (punto 111).

Es decir, frente a la ociosidad del Congreso y del Instituto Nacional de Cultura (INC), los magistrados solicitan lo que hace tiempo han pedido los agricultores cocaleros en sus marchas, las autoridades locales en sus memoriales y los Consejos Regionales en sus ordenanzas: RESPETO para un patrimonio natural y cultural.

8) *No a la “coca cero” pero sí al “narcotráfico cero”*: El TC deslinda con la política oficial peruana y norteamericana diciendo que:

Con el mismo énfasis con el que este Tribunal reconoce que la hoja de coca no es sinónimo de cocaína y que, atendiendo a las características pluriculturales del Estado peruano, resultaría contrario al derecho fundamental a la identidad cultural y étnica de la población indígena, pretender la erradicación absoluta de las plantaciones de hoja de coca, reconoce también que la ausencia de control efectivo por parte del Gobierno Nacional sobre la expansión de su cultivo, cosecha y comercialización, tiene relación directa con el tráfico ilícito de la cocaína (punto 120).

Y añaden los magistrados:

Ciertamente a un Estado democrático y social de derecho como el peruano, no puede serle ajeno este flagelo, que no sólo es del Perú, sino que ha adquirido ribetes universales y, en ese sentido, compromete a la humanidad entera. Efectivamente, está comprobado, médica y psicosocialmente, que su consumo afecta sensiblemente a la dignidad del ser humano, el derecho a la salud, libre desarrollo y bienestar personal y familiar. De ahí que, a partir de la Constitución, se haya impuesto como una tarea constitucionalmente exigible al Estado que éste adopte diversas medidas destinadas a combatir y sancionar el tráfico ilícito de drogas (punto 121).

En resumen, los magistrados plantean la tesis principista y soberana que está enarbolando el candidato presidencial boliviano Evo Morales: no a la “coca cero”, pero sí al “narcotráfico cero”.

9) *Desproporción de los tratados internacionales sobre la coca*: El TC se atreve a reinterpretar aspectos de la normativa internacional que Devida se empeña en aceptar sin cuestionamientos:

En atención a la variación de la normativa internacional en relación con el combate al narcotráfico y a las consideraciones precedentes, debe interpretarse que allí donde las convenciones o tratados internacionales hacen referencia al “arbusto de coca” u “hoja de coca” para aludir a una sustancia prohibida, realizan una vinculación desproporcionada con la cocaína. Esta exigencia interpretativa es aplicable a la Lista I de sustancias prohibidas de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (punto 127).

A buen entendedor, pocas palabras: el TC insinúa la necesidad de revisar la Lista I sobre Estupefacientes, asunto que Devida se niega a pensar siquiera en interpretar, como hizo recientemente a propósito de la carta de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) con res-

pecto a la empresa Food & Drink que producía la bebida estimulante K-Drink a base de hoja de coca.<sup>53</sup>

*10) Las políticas contra el “narcotráfico” han sido ineficientes:* Para los magistrados del TC:

Aun cuando de conformidad con el diseño actual de las políticas nacionales en relación con el cultivo de la hoja de coca, corresponde declarar la inconstitucionalidad de los dispositivos impugnados, ello no es óbice para que este Colegiado advierta que dichas políticas no están alcanzando los resultados esperados, y no resulta plenamente afín con la realidad nacional y regional sobre la materia (punto 135).

Según el TC, pues, estas políticas no tienen nada que ver con la realidad nacional, y las que se aplican son las estadounidenses, justamente lo que denunciábamos nosotros y niega Devida.

*11) La Enaco es ineficaz:* El TC destapa las ineficacias de esta empresa, ya que:

El artículo 61 de la Constitución de 1993 establece que ninguna ley puede autorizar ni establecer monopolios, sin embargo ENACO S.A. es un monopolio preconstitucional que ha cumplido una labor administrativa en la cadena de la lucha contra el narcotráfico. Y aun cuando este Colegiado, en la fórmula de un Estado social y democrático de derecho (artículo 43 de la Constitución) y de una economía social de mercado (artículo 58 de la Constitución), puede aceptar que, bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, dicha disposición constitucional admita excepciones, la ausencia de eficaces resultados permite sostener que el establecimiento de una medida monopólica no está resultando idóneo para alcanzar la formalización y el control de la comercialización de la hoja de coca (punto 139).

Como puede constatar, y como varios hemos argumentado anteriormente, la ONU nunca le solicitó al Perú establecer un monopolio estatal como Enaco, sino un mecanismo de regulación eficaz. Pero, además, tal como sostienen los agricultores cocaleros y ha demostrado el Fondo Nacional de Financiamiento a la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) en su informe: el monopolio de Enaco no funciona y, además, es corrupto; o que la Enaco no requiere un gerente sino un psiquiatra que trate su grave esquizofrenia: 1) es un monopolio en un país en el que estos están prohibidos (?);

<sup>53</sup> Véase esta historia más adelante.

- 2) es una empresa de propiedad estatal pero de derecho privado (??);
- 3) debe revalorar un producto —la coca— que por ley debe eliminar (??); y,
- 4) compra muy barato coca a campesinos pobres de la selva alta para venderla muy caro a campesinos más pobres en la sierra (???)

*12) Devida también es ineficaz:* Al respecto, los magistrados argumentan que:

Una medida complementaria como el desarrollo alternativo, a cargo de DEVIDA, hasta el momento tampoco ha obtenido los resultados constitucionalmente exigibles de incorporar a los coccaleros a las políticas agrarias alternativas, en el marco del desarrollo agrario y de la lucha contra el narcotráfico, postulados en los artículos 88 y 8 de la Constitución, respectivamente (punto 139).

A esta misma conclusión llega la Comisión Multipartidaria del Congreso de la República que se creó el año pasado para estudiar y hacer recomendaciones sobre la problemática de los agricultores coccaleros:

De la documentación recibida por esta Comisión, así como de lo expresado por los dirigentes coccaleros y personalidades vinculadas a la problemática, se deduce que el Programa de Desarrollo Alternativo no ha cumplido a cabalidad con el objetivo de mitigar los efectos negativos de la erradicación de la hoja de coca, así como el de crear condiciones favorables para un desarrollo rentable. En consecuencia, los avances que se han tenido en este programa no son percibidos por la población involucrada. Así mismo, se complica la implementación del Desarrollo Alternativo por la radical oposición y escasa participación de los productores campesinos, debido fundamentalmente a que los proyectos no consideran este factor y a la existencia de un mercado ilegal que desalienta la participación en dichos proyectos.<sup>54</sup>

Con respecto a Devida y los agricultores coccaleros, esta comisión multipartidaria concluye que:

El ordenamiento legal vinculado a DEVIDA, así como otros dispositivos legales, establecen espacios y mecanismos de participación para una interacción más estrecha con los productores, notándose por parte de DEVIDA un desinterés en cumplir con dichos dispositivos.

<sup>54</sup> Véase “Informe de la Comisión Especial Multipartidaria Encargada de la Evaluación de la Problemática Coccalera del País”. Congreso de la República, julio del 2004.

Por ello, la Comisión recomienda:

Que el Estado redefina a DEVIDA como ente rector de la lucha contra las drogas y que adopte las medidas que permitan recomponer la institucionalidad en esta materia [buscando] una correcta articulación interinstitucional con los Organismos vinculantes.

En contrapartida a Enaco S.A. y Devida, el TC:

[...] exhorta al Congreso de la República para que, en aplicación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, establezca un régimen de licencias, manteniendo a una entidad con eficaces funciones de control (punto 139).

Es decir, lo mismo que han planteado los agricultores cocaleros en sus marchas y memoriales.

*13) La erradicación de coca es ineficiente y los precursores químicos no se tocan:* Los magistrados constatan al respecto que:

[...] el hecho de que el Estado concentre su política de lucha contra el tráfico ilícito de drogas en la erradicación parcial de una de las materias primas de la pasta básica y la cocaína (la hoja de coca) y en la tipificación y sanción penal del delito, mas no en el tráfico informal o ilícito de los productos químicos que permiten producir drogas, tales como el kerosene, el ácido sulfúrico, el amoniaco, el anhídrido acético, benceno, carbonato de sodio, carbonato de potasio, cloruro de amonio, etc. En otras palabras, no es plenamente constitucional que el combate preventivo contra el TID sólo se dirija contra uno de los estadios que permiten su perpetración, y no contra la oferta y la demanda de drogas y la comercialización de insumos químicos, lo que podría generar resultados más efectivos y menos costosos (punto 138).

Así, pues, el TC constata el desequilibrio en la política de drogas orientada hacia la represión a los campesinos, señala la ineficacia del combate al tráfico de precursores químicos y exhorta a que el Estado tenga una política integral sobre este tema.

*14) El tráfico de drogas es un problema de demanda:* Haciéndola de economistas, los magistrados indican que:

Debe tenerse en cuenta que en la cadena que culmina con el tráfico ilícito de drogas, es la demanda por la cocaína, a partir de la postrimería de la Segunda Guerra Mundial, como señala uno de los demandados, la que ha generado que la hoja de coca se convierta en un cultivo controlado; siendo que los consumidores y

productores de la cocaína, básicamente, se encuentran en los Estados Unidos, Europa y otros países de la región andina, respectivamente. En consecuencia, la demanda por el consumo de cocaína proveniente de los Estados Unidos y demás países desarrollados, constituye la locomotora que arrastra a la conversión de la hoja de coca en un insumo básico para su transformación ilícita en una droga prohibida que circula ilegalmente en dichos países (punto 139).

En otras palabras, los ‘ofertistas’ en políticas de drogas —la oferta determina el fenómeno y no la demanda—, así como los que sostienen que “es más fácil matar abejas en el panal que millones volando en nuestro territorio”,<sup>55</sup> deberían revisar sus enfoques.

*15) Rediseñar una Política de Estado:* Los magistrados solicitan lo mismo que los agricultores coccaleros en sus movilizaciones y memoriales, ya que:

En base al deber constitucional del Estado previsto en el artículo 8 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo, de conformidad con sus atribuciones, rediseñar la política del Estado contra el tráfico ilícito de drogas, enfocando el esfuerzo en todos los estadios de la producción, particularmente en aquellos descuidados a la fecha y que se encuentran relacionados, fundamentalmente, con la demanda y no sólo con la oferta, y con pleno respeto de los derechos fundamentales, en especial, aquellos de contenido cultural (punto 140).

Con ello el TC señala la necesidad de construir una verdadera Política de Estado sobre estos temas, que hasta ahora no existe, y se alinea con el artículo 14 de la Convención de Viena de 1988, que respeta la hoja de coca en aquellos territorios en los que exista evidencia histórica de tales usos, como son los casos de Bolivia y el Perú.<sup>56</sup>

*16) Concepciones erradas de los Estados Unidos sobre coca y cocaína:* El TC del Perú imparte lecciones básicas al Gobierno de los Estados Unidos en el siguiente sentido:

<sup>55</sup> Frase de Lee Brown, el primer “zar” antidrogas del presidente Bill Clinton, pronunciada a principios de 1993, cuando asumió el cargo.

<sup>56</sup> El artículo 14, inciso 2, de la Convención de Viena de 1988 dice que: “[...] las medidas que se adopten (erradicación de cultivos) deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos donde al respecto exista evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente”.

Aun cuando este Colegiado encuentra necesarios los diversos convenios bilaterales celebrados en particular con los Estados Unidos de América, para un eficiente combate contra el tráfico ilícito de drogas, resulta preocupante que en diversos documentos oficiales de la contraparte peruana en dichos convenios, se sostengan inexactitudes como la siguiente: “La cocaína es el más potente estimulante de origen natural. Es extraído de las hojas de la planta de la hoja de coca. [...] El consumo de cocaína en los Estados Unidos se origina de la planta de la coca que crece en Sudamérica.”<sup>57</sup>

El TC sostiene que es esta concepción, maniquea en el fondo, la que lleva al planteamiento de “coca cero”:

[...] resulta claro y evidente que la cocaína ni es de origen natural ni se extrae de la hoja de coca, la cual no es más que su insumo básico. Concepciones manifiestamente erradas como la recién transcrita pueden desencadenar una política orientada a la erradicación absoluta de la hoja de coca de nuestro territorio, con la manifiesta afectación del derecho a la identidad cultural de los pueblos originarios del Perú (artículo 2, 19, de la Constitución). En tal sentido, a efectos de proteger preventivamente los derechos fundamentales de toda la colectividad, es deber del Estado peruano adoptar las garantías para que tales imprecisiones no sean germen de medidas inconstitucionales concretas, por lo que se exhorta al Presidente de la República a reevaluar la política nacional e internacional antinarcoóticos, de conformidad con los incisos 3 y 11 del artículo 118 de la Constitución, a efectos de que sea más eficiente y acorde al derecho y la realidad nacional (punto 142).

En otras palabras, para que el Gobierno del presidente Toledo cumpla con la Constitución del Estado, debe no solo modificar la política nacional sobre drogas, sino, además, reevaluar la política internacional. Nada menos.

Todos estos temas levantados por el TC no han sido resaltados por los medios de comunicación, lo que no nos extraña. Sin embargo, se trata de argumentos que, si bien no son vinculantes —o sea, de obligatorio cumplimiento— sino exhortaciones, pueden ser utilizados nacional e internacionalmente para impulsar una campaña por la modificación de las actuales políticas antidrogas, propugnar cambios en los tratados internacionales y buscar la despenalización internacional de la coca, en camino al 2008. Ese año se cumplirá una década desde que, en Nueva York, se adoptara el Plan de Acción para la Lucha Contra el Consumo y Tráfico Ilícito de Drogas,

<sup>57</sup> Véase “Cocaína”. Casa Blanca (<<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/facts/cocaine/index.html>>).

que deja hasta ahora mucho que desear, tal como lo reportan el Transnational Institute (TNI) de Ámsterdam y otros estudios recientes.<sup>58</sup>

Una sugerencia de lo que podría hacerse con estos argumentos es recurrir al TC para declarar anticonstitucionales —por falsos, confusos, difamatorios, insultantes y atentatorios contra el derecho de los peruanos a su propia identidad— los carteles publicitarios de Devida, la Alianza por un Perú sin Drogas y Cedro en los que no se distingue coca de cocaína y se iguala la planta ancestral y su uso con delincuencia, corrupción, terrorismo, violencia y otros flagelos.

### COCALEROS: MOVIMIENTOS SOCIALES Y DIABLAS AL FRENTE

En los últimos cuatro años ha habido conflictos, enfrentamientos, huelgas y marchas campesinas con muertos, heridos y presos,<sup>59</sup> cada dos o tres meses, en alguna de las cuencas cocaleras. Estos se han debido principalmente a la sordera y ceguera gubernamental que, siguiendo a pie juntillas la política de los Estados Unidos, considera a los agricultores de coca como “narco-cultivadores”.<sup>60</sup> El Gobierno de la potencia del Norte ha argumentado varias veces que no puede apoyar o avalar acuerdos con ningún “narco-agricultor cocalero” o con los “narco-cocaleros”, términos utilizados por el ex embajador de ese país en Lima, John Hamilton. No obstante, ese mismo Embajador apoyó groseramente y hasta el último día a los delincuentes Fujimori y Montesinos, promoviendo incluso que los organismos defensores de derechos humanos se reunieran con este último, cosa que no fue aceptada por estos.<sup>61</sup>

Con este errado concepto, Estados Unidos ha priorizado la confrontación y satanización de las movilizaciones y sus dirigentes antes que la concertación en el marco de la Mesa de Diálogo que se instaló a fines del 2000

<sup>58</sup> Véase “Grietas en el Consenso de Viena: El debate sobre el control de drogas en la ONU”. Washington: WOLA-Drug War Monitor, junio del 2004; y también el escrito de John Walsh: “Are We There Yet? Measuring Progress in the U.S. War on Drugs in Latin America” (<[http://www.wola.org/publications/ddhr\\_measures\\_brief.pdf](http://www.wola.org/publications/ddhr_measures_brief.pdf)>). Asimismo, el último “2005 World Drug Report” de la ONU ([http://www.unodc.org/pdf/WDR\\_2005/volume\\_1\\_web.pdf](http://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf)>).

<sup>59</sup> Este tipo de movilizaciones se producen en Bolivia desde hace quince años y en Colombia desde hace diez.

<sup>60</sup> Véase su artículo “La coca envenena el ambiente”, Lima, *El Comercio*, 22 de abril del 2002.

<sup>61</sup> Véase el trabajo de Isaías Rojas: “Política antidrogas, derechos humanos y democracia en el Perú”, en Coletta Youngers y Eileen Rosin, editoras: *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires: WOLA/Editorial Biblos, 2005.

y funcionó hasta octubre del 2001. La última reunión de esta Mesa se realizó en Lima el 5 de octubre del 2001. La Mesa fue creada el 31 de octubre del 2000, en los últimos días de la dictadura fujimontesinista, como una conquista de agricultores y autoridades locales del Alto Huallaga, Monzón, Aguaytía y Apurímac-Ene, y fue ratificada formalmente mediante decreto supremo 009-SA-PCM (24 de marzo del 2001), durante el Gobierno de Transición del doctor Valentín Paniagua.<sup>62</sup>

Como la Mesa de Diálogo no se reunía, hubo más marchas y huelgas que culminaban indefectiblemente con la firma de actas que, al no ser consideradas vinculantes por el Gobierno, fueron sistemáticamente incumplidas por sus ejecutores. Las instituciones que debieron cumplir con estas actas son las siguientes: Devida, heredera de la Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas (Contradrogas); Enaco S.A.; la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (Ofecod); y el Corah, expandido luego al ámbito nacional, dependientes del Ministerio del Interior, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y varios ministerios en función del tema y del lugar: Agricultura, Transportes y Comunicaciones, Mujer y Desarrollo Humano, etcétera.

Una contabilidad incompleta desde junio del 2000, pues no considera los compromisos que el doctor Alejandro Toledo firmara durante su campaña electoral del 2001, arroja el siguiente resultado: 46 actas firmadas entre representantes del Gobierno Central y dirigentes y autoridades locales en casi todas las cuencas cocaleras; de estas, cuatro se suscribieron entre setiembre y noviembre del 2000, antes de la caída del Gobierno del delincuente Alberto Fujimori; seis en el Gobierno del doctor Valentín Paniagua, y las otras 36 en lo que va del Gobierno del doctor Alejandro Toledo.

Los agricultores de las cuencas cocaleras, con problemas propios de su juventud, están organizados, movilizados y centralizados por sus reivindicaciones como “movimientos cocaleros”, pero algunos objetan que realmente lo sean. Esta crítica la hacen Anahí Durand,<sup>63</sup> Úrsula Durand<sup>64</sup> y

<sup>62</sup> Véase nuestra ponencia “Desarrollo alternativo, marchas cocaleras y propuestas alternativas en el Perú” (Coloquio Internacional “Los Cultivos de Uso Ilícito en la Región Andina: Geopolítica, Movimientos Sociales y Medio Ambiente”, París, 27 y 28 de mayo del 2004, Grupo sobre Actualidad Colombiana y Unesco). También, los análisis citados más adelante de Isaías Rojas, Anahí Durand, Úrsula Durand y Demetrio Laurente.

<sup>63</sup> Véase su investigación “De coca y cocaleros: Un acercamiento a la problemática desde el valle del río Apurímac”. Lima: IFEA-IEP, julio del 2004; y “El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú: Itinerario de desencuentros en el Río Apurímac”. Lima: IFEA-IEP, noviembre del 2004.

<sup>64</sup> Véase su tesis “Coca o muerte: The Radicalisation of the Cocalero Movement”. Oxford: University of Oxford, LAC, 2005.

Demetrio Laurente,<sup>65</sup> quienes dudan de que los agricultores coccaleros constituyan un “movimiento social” en términos clásicos, debido a su reciente constitución —no más de cinco años de surgimiento en el Perú, a diferencia de Bolivia, donde tiene quince años, y de Colombia, con diez años—, pragmatismo sin principios, inmediateismo clientelista, ausencia de identidad, carencia de visión estratégica, dispersión y falta de unidad en sus organizaciones y en los ámbitos regional y nacional.

Estos autores sustentan sus dudas en la definición de movimientos sociales de Sydney Tarrow,<sup>66</sup> para quien estos se caracterizan por: “[...] la acción que realizan un grupo de personas que comparten vivencias, objetivos comunes, que están relacionadas por vínculos de solidaridad y que hacen frente a una autoridad”. Los agricultores coccaleros no cumplirían con estos requisitos. Asimismo, uno de los autores se basa en los planteamientos de Alain Touraine,<sup>67</sup> para quien:

[...] un movimiento social es el eje articulador del cambio en la sociedad post-industrial, caracterizada por el desplazamiento del trabajo y el nuevo protagonismo de la información [...] es a la vez conflicto y proyecto cultural.

Para Touraine, los nuevos movimientos sociales son sujetos portadores de tres componentes: 1) *identidad*: la definición de sí del colectivo movilizad; 2) *oposición*: adversario relacional del movimiento; y, 3) *totalidad*: sistema de acción histórica en la que se da el movimiento.

De acuerdo con lo anterior, serían cuatro las dimensiones que diferencian a los nuevos movimientos sociales:

1) la organización se aleja de la lógica confrontacional partidaria o sindical, desafiando el orden con reivindicaciones menos totalizadoras y más tangenciales como la igualdad de los sexos, el respeto a la ecología, etcétera; 2) son portadores de nuevos valores como la autonomía y la resistencia en paralelo a la creación de nuevas formas de vida; 3) no se trazan como objetivo tomar el poder, buscan autonomía y actúan bajo principios de identidad, oposición y totalidad, dirigiendo su accionar a la ciudadanía antes que al estado; y, 4) buscan identidad a partir de lo cultural y simbólico, no desde el clasismo, y esta se construye en la acción colecti-

<sup>65</sup> Véase su trabajo “Los movimientos coccaleros y las políticas públicas en la lucha antidrogas del Perú: El caso del valle del río Aguaytía, periodo 2001-2004”. Tesis de maestría en Ciencia Política. Lima: PUCP, julio del 2005.

<sup>66</sup> Tarrow, Sydney: *El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

<sup>67</sup> Touraine, Alain: *Movimientos sociales de hoy*. Barcelona: Editorial Hacer, 1990.

va [...] el individuo se reconoce como actor politizando su vida cotidiana y apelando a medios no convencionales de participación dejando los canales electorales clásicos.

En nuestra opinión, los “movimientos cocaleros” pueden ser ubicados en la categoría de “nuevos movimientos sociales”, que es lo que sostienen estudiosos como Álvaro García Linera<sup>68</sup> de Bolivia y María Clemencia Ramírez<sup>69</sup> de Colombia. También hemos analizado esto antes y concluido que las diferencias andinas sobre tales temas son mayores que las similitudes, lo que, por un lado, pone trabas para adoptar políticas gubernamentales comunes, pero, por otro, hace difícil que se desarrolle un movimiento andino común basado en esta reivindicación.<sup>70</sup>

Como hemos señalado, debido a la sordera y ceguera del Gobierno Central, varios presidentes regionales y miles de campesinos cocaleros de zonas alejadas de la selva alta se están sumando ahora a los contingentes diabólicos que buscamos cómo cambiar las políticas de coca y drogas por alternativas justas y eficaces a todas luces contrarias a las que nos impone el Gobierno de los Estados Unidos. Los diablos y las diablas de ahora le siguen rindiendo culto a la coca y a la *pachamama* donde la cultivan, a su uso tradicional e industrial benéfico, pero no le rinden pleitesía a la cocaína y menos aun al “narcotráfico”,<sup>71</sup> desafiando así a los modernos extirpadores de idolatrías<sup>72</sup> encarnados en los funcionarios gubernamentales de los Estados Unidos y el Perú, encargados de combatir “el flagelo de las drogas” por su lado más débil, que es la oferta de la materia prima que da origen a la cocaína. Es decir, los cultivos de los campesinos.

Las señoras Nancy Obregón, de Puerto Pizana (San Martín), y Elsa Malpartida, de Tingo María (Huánuco), son las diablas más conocidas; encabe-

<sup>68</sup> Véase su escrito “Movimientos sociales: ¿Qué son? ¿De dónde vienen?”, en *Barataria* n.º 1. La Paz, octubre-noviembre del 2004.

<sup>69</sup> Véase su libro *Entre el Estado y la guerrilla: Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: ICAH-Colciencias, octubre del 2001.

<sup>70</sup> Véase mi artículo “¿Efecto contagio entre Bolivia y Perú en asuntos de coca y cocaleros?”, en *Perú Económico*, Lima, noviembre del 2003.

<sup>71</sup> Explícitamente, el título del II Congreso Ordinario de la Conpaccp (Lima, 18-20 de febrero del 2004) fue “Por la revalorización e industrialización de la hoja de coca de las cuencas cocaleras y contra el narcotráfico”. (Énfasis nuestro.)

<sup>72</sup> Nuestro maestro Baldomero Cáceres, que nos inició hace casi veinte años en asuntos de ‘coqueros’, tiene un texto clásico titulado “La coca, el mundo andino y los extirpadores de idolatrías del siglo XX” (en Joan Boldo y Clement, editores: *La coca andina: Visión indígena de una planta satanizada*. México: Instituto Indigenista Interamericano, 1986).

zaron varias de las movilizaciones cocaleras desde el año 2000. Ambas fueron entrevistadas por nosotros para el libro *Hablan los diablos*, en el que cuentan sus experiencias y explican cómo es que los agricultores cocaleros permiten y alientan su liderazgo. No obstante, en el IV Congreso de la Conpaccp, realizado en la Pampa de la Quinua, Ayacucho, entre el 26 y el 30 de setiembre del 2005, ambas decidieron no participar en la directiva, sino retornar a sus bases.

Con respecto al “narcotráfico” y luego de señalarle al Gobierno que “con la planta de la coca es mejor que no se metan”, Nancy Obregón habla claro: “Definitivamente no vamos a apoyar al narcotráfico o a ser cómplices de los agricultores que no se empadronen o insistan en el negocio de la venta ilegal”. Y añade sin ambages:

Cuando me dicen que han encontrado una poza de maceración [de hoja de coca], yo digo: “¡Vayan y destrúyanla!”. Entonces viene una amenaza que me van a matar, pero igual yo digo que hay que hacerlo porque no podemos permitir que nos confundan con ellos.<sup>73</sup>

En otra entrevista, en la que afirma que no cambiaría la coca por nada, Nancy Obregón sostiene:

Si Estados Unidos hubiera querido erradicar el problema del narcotráfico lo habría hecho, pero esto es una simulación de la guerra contra las drogas. Y digo simulación porque nunca dejarán morir a la gallina de los huevos de oro. ¿Por qué no quieren que industrialicemos nuestra coca? Nosotros queremos despenalizar la hoja de coca en el ámbito mundial y queremos exportar productos. El narcotráfico ha penetrado en las esferas políticas y nunca van a querer que esto acabe, porque los insumos químicos no pertenecen a gente pobre; todo lo contrario. Son las grandes transnacionales que ganan varios millones de dólares y no quieren soltar la mamadera. ¿Por qué hoy varias instituciones están abogando por despenalizar las drogas? Así se romperían las mafias.<sup>74</sup>

Respecto de su experiencia de mujer y dirigente, Elsa Malpartida declaró en febrero del 2004:

<sup>73</sup> Véase “Nadie puede hablar de algo que no siente”, entrevista realizada por María Ester Mogollón, en Cabieses, Hugo y otros: *Hablan los diablos*, op. cit., p. 256.

<sup>74</sup> “No cambio la coca por nada” (entrevista realizada por Milagros Leyva, Lima, *El Comercio*, 8 de mayo del 2004, publicada también en Cabieses y otros: *Hablan los diablos*, op. cit., p. 265.

De manera que somos mujeres y hombres, mitad-mitad, los y las que encabezamos nuestras PROTESTAS y PROPUESTAS por ser ciudadanas y ciudadanos. Y no podría ser de otra forma, ya que en nuestro país los hombres son la mitad de la población y las mujeres la otra mitad. Y, aunque diferentes, somos iguales, tenemos la misma identidad. Claro que, como en las luchas venimos con nuestros hijos, siempre parecemos más [...]. Existe una frase muy conocida que dice que tras un gran hombre siempre existe una gran mujer. Con todo respeto a nuestros compañeros, queremos decirles que nosotras no tenemos complejo de respaldar de silla y que por ello estamos a la cabeza de las movilizaciones, palmo a palmo con los hombres y nuestros niños y niñas.<sup>75</sup>

Respecto del tráfico ilícito de drogas y el terrorismo, Elsa dice en otra entrevista:

El narcotráfico se puede controlar. El terrorismo se controló con la ayuda de los mismos campesinos. Ahora le estamos dando la mano al Gobierno. Si quiere controlar el narcotráfico que lo controle cuando ya estemos empadronados. Nosotros queremos solucionar el problema y lo podemos hacer, pero nuestro Gobierno no quiere eso. Nuestro Gobierno quiere que vengan años y años de plata regalada para su propio beneficio y que nosotros paguemos la factura.<sup>76</sup>

Otra diablo, recientemente fallecida, fue la dirigente popular colombiana de Miraflores-Guaviare, Omaira Morales, quien fuera secretaria de Difusión y Cultura del Consejo Andino de Productores de la Hoja de Coca (CAPHC).<sup>77</sup> Omaira murió de un mal cardíaco en Bogotá a principios de agosto del 2005. Se trata de una entrañable amiga que conocimos en Quillabamba en el III Encuentro Andino de Productores de Coca en octubre de 1995. En 1994 y 1996 encabezó las marchas cocaleras del Guaviare y perte-

<sup>75</sup> Discurso en el Encuentro de la Coordinadora Nacional de Comunidades Campesinas Afectadas por la Minería (Conacami), 5 de febrero del 2004.

<sup>76</sup> “La marcha de la coca” (entrevista de Johny Salazar del 7 de mayo del 2004, publicada en *Quehacer* n.º 149. Lima: Desco, julio-agosto del 2004, y también en Cabieses y otros: *Hablan los diablos*, op. cit., p. 271.

<sup>77</sup> El CAPHC fue fundado en La Paz en marzo de 1991 con representantes de Bolivia, Colombia y el Perú. Ha realizado tres encuentros andinos: en 1991 en La Paz, en 1993 en el Cusco y en 1995 en Quillabamba. Estuvo semiparalizado desde 1998 y desde el 2004 está reactivándose. Entre 1992 y 1998 realizó reuniones y talleres, así como asistió y expuso en cinco oportunidades en la Comisión de Estupefacientes de la ONU en Viena. Su actual presidente formal es Evo Morales, candidato presidencial del Movimiento Al Socialismo (MAS) boliviano, pero desde octubre del 2004 es dirigido por Dionicio Núñez, diputado del MAS y dirigente campesino de Los Yungas de La Paz.

neció a un selecto grupo de voceros campesinos que dialogaron con el Gobierno del presidente Ernesto Samper. De los doce voceros, Omaira era una sobreviviente, ya que a ocho de ellos los fueron matando poco a poco.

Fue fundadora y dirigente del Comité Pro Defensa de la Vida y el Medio Ambiente de Miraflores-Guaviare, y en su calidad de dirigente del CAPHC viajó al Perú, Bolivia y los Estados Unidos varias veces, así como expuso sobre la problemática cocalera en varios países europeos durante una gira realizada en 1997, que culminó en Viena en el 34 Periodo de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU, ocasión en la que expuso ante esa asamblea.<sup>78</sup> Tuve el honor de acompañarla durante varias de estas giras. Asimismo, Morales expuso en 1998 en Nueva York en la Asamblea General Especial sobre Drogas de Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés) en nombre de los agricultores cocaleros andinos.

El 8 de junio de ese año, en el edificio de la ONU en Nueva York, le explicó a cientos de sorprendidos y engalonados diplomáticos que la “guerra contra las drogas” había sido ineficaz, desequilibrada e injusta, que se trataba en realidad de una guerra contra la hoja de coca y los cocaleros, que el desarrollo alternativo no había tenido los resultados esperados y que las políticas de prevención del consumo de drogas habían sido contraproducentes. Para culminar su discurso, Omaira Morales levantó la mano de Marsha Gurnet, activista negra norteamericana portadora de VIH/sida, para decir:

Nosotras, como representantes de los extremos más débiles y criminalizados del problema mundial de las drogas, consumidoras y cultivadoras, manifestamos que estamos unidas en la lucha por cesar el sufrimiento de nuestras comunidades y por construir juntas un mundo mejor.<sup>79</sup>

Nos preguntamos si no sucederá pronto como hace quinientos años, tal como nos lo relata el doctor Fernando Cabieses Molina:

Las autoridades eclesiásticas, en cumplimiento de las leyes humanas, tuvieron que ceder aceptando que el hombre que trabajaba en el Ande podía consumir coca [...]. Aunque debía prohibirse las supersticiones, los aspectos mágicos y religiosos de esta engañosa celada que Luzbel le tendía a los hombres de buena voluntad.

<sup>78</sup> Véase la entrevista inédita que le hiciera Darío Villamizar titulada “El recorrido de una líder cocalera: La historia de Omaira Morales”. Bogotá, marzo del 2003.

<sup>79</sup> Véase “Consumidoras y cultivadoras estamos unidas por construir juntas un mundo mejor”. Exposición en representación de la Asociación para los Pueblos Amenazados de Austria y del CAPHC, Nueva York, 8 de junio de 1998.

El doctor Cabieses nos cuenta también que:

[...] la persecución y destrucción de las llamadas idolatrías tenía que incluir la abolición de las hojas de coca, la planta sagrada usada en todos los ritos religiosos nativos y bruscamente distribuida con largueza en toda la masa indígena [...] esas hojas que eran la trampa del demonio, eran también un excelente medio de combatir la fatiga de los siervos indígenas [...].<sup>80</sup>

### TEMA ELECTORALMENTE NO REDITUABLE

Para la gran mayoría de las personas e instituciones del país, los temas de coca, agricultores cocaleros y tráfico de drogas solo existen como problema policial, de seguridad nacional, de corrupción, o como asuntos de aprovechamiento mediático. Ni siquiera de beneficio político, porque no es redituable electoralmente hablando, salvo que se exprese la posición oficial del Gobierno de los Estados Unidos al respecto. Estos temas no se debaten en el país como problemática de fondo, integral, de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), como problema geopolítico, económico-ecológico, médico-sanitario y de seguridad ciudadana.

Hace poco, el embajador estadounidense en Lima, James Curtis Struble, se quejó de que los candidatos presidenciales no priorizan la lucha antidrogas.<sup>81</sup> En las elecciones realizadas en el Perú en los últimos años, el tema drogas no se ha discutido con seriedad y tampoco existe como preocupación en las comisiones de Plan de Gobierno de los diferentes partidos. En última instancia, los partidos y candidatos consideran que el tema no es redituable electoralmente y complica sus relaciones con Estados Unidos. Hemos revisado algunos planes de gobierno o sus lineamientos y, en general, todos se alinean tras la política de la potencia del Norte: más satanización de la coca, más erradicación, más penalización y más policialización del fenómeno.

La excepción parece que puede ser el Partido Democrático Descentralista (PDD), que, luego de un esfuerzo unitario, regional y popular de cuatro años, se fundó como Partido Socialista en un Congreso realizado entre el 14 y el 16 de octubre con quinientos delegados venidos de todas partes del país. En efecto, una moción aprobada el segundo día del Congreso, presentada por Hugo Blanco, se solidariza con la lucha de los agricultores cocaleros y aboga por la libertad de Nelson Palomino Laserna, preso desde enero

<sup>80</sup> Véase *Más sobre la coca*. Lima: INMETRA-Perú, 2001, p. 19.

<sup>81</sup> Véase “Preocupación diplomática”, en *5.º Poder* n.º 22, domingo 2 de octubre del 2005, p. 16.

del 2003 por defender la hoja de coca, dirigir las huelgas de los agricultores cocaleros y oponerse a la erradicación forzosa de cultivos. Además, una de las recomendaciones de la Comisión de Relaciones Internacionales en el Congreso del entonces PDD (hoy PS) fue que:

El Partido debe tener una política clara de rechazo a la estrategia internacional de guerra a las drogas, impulso a la despenalización nacional e internacional de la hoja de coca, rechazo a la política de coca cero y el compromiso de una política de narcotráfico cero.

En este debate, como explicamos en un artículo anterior,<sup>82</sup> abogamos por una estrategia de reducción de daños en toda la cadena del problema, y no estamos de acuerdo con una política simple de legalización de las drogas, que es la propuesta de algunos sectores liberales en los países del Norte. La estrategia de reducción de daños incluye una política de despenalización nacional e internacional de la hoja de coca y la descriminalización de los agricultores que la cultivan.

Sin embargo, ello no significa comercio libre de hoja de coca, sino control social y fiscalización estatal sobre su producción, para que no se destine a actividades ilícitas. Lo inverso, fiscalización estatal sin control social, dada la experiencia, significa ineficacia y corrupción, tal como lo demuestran la Enaco S.A. en sus años de existencia y las incautaciones policiales de coca y derivados que finalmente terminan retornando al circuito ilegal.<sup>83</sup>

Estamos en desacuerdo, pues, con una estrategia de “coca cero” como la que impulsa el Gobierno de los Estados Unidos y que copia el del Perú a través de Devida y ejecuta el Corah. La Embajada de los Estados Unidos sostiene que “coca cero” no es la estrategia que impulsan, ya que respetan el consumo tradicional. Sin embargo, los estudios por encargo criticados en este número, la propaganda satanizadora anticoca que financian, la burla ante cualquier proyecto o propuesta de industrialización benéfica de la coca y su práctica cotidiana de eliminación de cicales sin preocuparse por estudiar con seriedad qué destino tiene la coca que se produce —como en San Gabán en Puno y Ongón en La Libertad—, buscan demostrar que prácticamente toda la coca producida en el país se estaría usando para fines ilícitos y, por lo tanto, hay que eliminarla.

<sup>82</sup> Véase mi artículo “Debates sobre desarrollo alternativo y reducción de daños en asuntos de coca y drogas”, *op. cit.*

<sup>83</sup> Véase el informe de Fonafe: *Perú: Oferta de hoja de coca. Estadística básica 2001-2004*. Lima, junio del 2005.

Estamos de acuerdo, más bien, con acciones de “narcotráfico cero” y mitigación de los efectos del consumo, tal como formulara un grupo de personalidades en una carta enviada en junio de 1998 al secretario general de la ONU, Koffi Annan,<sup>84</sup> y como se plantea en el reciente libro de WOLA.<sup>85</sup> Se trata de la propuesta de un sector importante de países de la Unión Europea, que ha sido exhortada por el reciente fallo del TC del Perú y está siendo planteada por el Movimiento al Socialismo (MAS) de Bolivia. El candidato presidencial Evo Morales ha dicho:

No habrá coca cero, pero sí narcotráfico cero. No habrá cero cocaleros, porque la opción cero quechuas y aimaras ya terminó. Sí tiene que haber lucha contra el narcotráfico. Además de eso vamos a empezar una campaña internacional de revalorización de la hoja de coca, de despenalización y, fundamentalmente, por su industrialización.<sup>86</sup>

Lo que debería poder concordarse en este debate desigual es que los temas mencionados —coca, cocaleros, “desarrollo alternativo” y “narcotráfico”— están en el sustrato de la actual crisis integral de la sociedad peruana. Pero además, como varios analistas y operadores políticos sostienen, que estos temas están entre las “condicionalidades” implícitas —la “carta política”— para el Tratado de Libre Comercio (TLC) que se negocia actualmente con los Estados Unidos.<sup>87</sup> Sin embargo, tal como hemos planteado algunos, el tema de fondo en la “guerra contra las drogas” y con los TLC bilaterales impulsados por un sector del Gobierno de los Estados Unidos es el control de los recursos naturales de la Amazonía. Es decir, el control policial-militar de la energía no renovable (petróleo y gas), agua dulce (25 por ciento de la de todo el planeta está en la cuenca amazónica) y biodiversidad (maderas, caucho natural, proteína ictiológica y principios activos de plantas y animales para la industria farmacéutica).<sup>88</sup>

<sup>84</sup> Véase “Carta al Secretario General”, UNGASS, Nueva York, 8 de julio de 1998.

<sup>85</sup> Véase Youngers, Coletta: “Los daños colaterales de la ‘guerra contra las drogas’ impulsada por Estados Unidos: Conclusiones y recomendaciones” (en el libro citado editado por WOLA).

<sup>86</sup> Véase *Los Tiempos*, Cochabamba, 21 de setiembre del 2005.

<sup>87</sup> Véase mi análisis al respecto en “De Estados Unidos al Perú: Condicionalidades políticas para el TLC”, *op. cit.*

<sup>88</sup> Véase mi análisis en “Cinco luces rojas contra la IRA de Bush: Dilemas de la coca y el desarrollo andino amazónico”, en Jairo Estrada Álvarez, editor: *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra: Aspectos globales y locales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Departamento de Ciencias Políticas, 2003.

Sobre el uso de la lucha antidrogas en la negociación del TLC como estrategia de control de la Amazonía, se puede ver el artículo reciente de Ariela Ruiz Caro,<sup>89</sup> aunque el analista internacional Farid Kahhat<sup>90</sup> no cree que Estados Unidos esté jugando esta carta y señala que no debería serla para el Perú, y concluye que el tema de fondo que preocupa a los Estados Unidos es el hegemonismo del Brasil para conformar un gran bloque negociador en la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre la eliminación de los subsidios agrícolas de los países desarrollados.

Pocas personas e instituciones quieren abordar estos temas con la seriedad y profundidad que exigen el presente y el futuro no solo del Perú sino de la humanidad toda. El discurso oficial es único, satanizador, pro Gobierno estadounidense y excluyente. Con nuestros análisis y propuestas alternativas<sup>91</sup> queremos contribuir al debate de temas sobre los que nadie puede decir que tiene la solución;<sup>92</sup> podemos intentar mitigarlos con propuestas humanas, políticas y técnicas, con enfoques de “reducción de daños”.

## ALTERNATIVAS INTEGRALES E INTENTO FRUSTRADO

Las declaraciones del Gobierno del Perú y Devida contra la coca y los coca-leros están enmarcadas en una estrategia que intenta subordinar el desarrollo humano sostenible y la lucha contra la pobreza a la interdicción policial con el objetivo de cumplir con una de las condicionalidades implícitas para los acuerdos del TLC con Estados Unidos y, de paso, buscar el control de los cuantiosos recursos naturales de la Amazonía. Esta estrategia policial y militar rema en contra de lo que plantea, por ejemplo, la Unión Europea en su Política de Drogas Común 2005-2012.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> Véase su artículo “TLC y presencia militar: El revés de la trama”, Lima, *La República*, 16 de setiembre del 2005.

<sup>90</sup> Véase su artículo “¿El narcotráfico es nuestra carta en el TLC?”, Lima, *El Comercio*, 2 de octubre del 2005.

<sup>91</sup> En *Debate Agrario* hemos expuesto nuestras propuestas alternativas: “Narcotráfico y hoja de coca: Algunas propuestas alternativas” (n.º 22, octubre de 1995); “Nuevas tendencias sobre la coca y el narcotráfico en el Perú” (n.º 27, marzo de 1998); “Desarrollo alternativo en el Perú: Debates, tipologías y reconsideraciones” (n.º 32, febrero del 2001); y “Debates sobre desarrollo alternativo y reducción de daños en asuntos de coca y drogas” (n.º 36, diciembre del 2003).

<sup>92</sup> Véase el trabajo de Eduardo Musso: “Drogas, desarrollo alternativo y cinismo universal”, en *Movimientos sociales, políticas de seguridad y democracia*. Conferencia Regional Andina-Universidad Andina Simón Bolívar y Programa Andino de Derechos Humanos (PADH). La Paz, Bolivia, abril del 2005.

<sup>93</sup> Véase <<http://www.encod.org/ReportOnDrugStrategy.pdf>>.

Pero la potencia que más recursos proporciona al Perú para ello es Estados Unidos: 70 millones de dólares contra 10 millones de Europa en el 2004 solo para el desarrollo alternativo. Y, como dice el ex ministro de Agricultura de Colombia Carlos Gustavo Cano:

[...] si la demanda de drogas no disminuye es imposible combatir realmente el narcotráfico y por ende disminuir los cultivos ilícitos y conseguir la paz. Pero como EE.UU. es el que pone los recursos para esta “guerra”, la “ley del oro” es la que establece la estrategia a seguir.<sup>94</sup>

El tema de la coca, los coccaleros, las drogas y el llamado desarrollo alternativo es muy complejo y de difícil solución, por las aristas de seguridad, económicas, sociales, ecológicas, políticas y de relaciones externas que presenta. Sin embargo, se puede mitigar sus aspectos más espinosos si el Gobierno toma decisiones en torno de cuatro cuestiones fundamentales desde un enfoque humano, geopolítico, político y técnico, en ese orden.

- 1) El tema es humano, en primer lugar, y se resume en la necesidad de que el Gobierno aprenda a respetar a los agricultores y dirigentes, hombres y mujeres, que buscan ser ciudadanos incluidos en una sociedad democrática y en la legalidad. Lo señalado significa no solo atender sus demandas expresadas en 46 actas firmadas e incumplidas por ministros y funcionarios, sino, y sobre todo, recoger sus propuestas. Además, Devida, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura deben poner fin a la campaña de insultos, calumnias, verdades a medias y mentiras completas contra los agricultores, sus dirigentes y autoridades locales. Para comenzar una nueva etapa de diálogo, el Gobierno debería ofrecer sus disculpas a los agricultores y sus autoridades.
- 2) Se trata, en segundo lugar, de un asunto geopolítico, porque las drogas, su producción, tráfico y consumo son tema de discusión con Estados Unidos y otras potencias. En nuestra opinión, este problema tiene que ver principalmente con la seguridad ciudadana y no con la seguridad nacional, como sostiene el Gobierno de los Estados Unidos. Por lo tanto, debe ser afrontado principalmente desde una perspectiva socioeconómica y cultural, no penal ni represiva, como lo ha sido hasta ahora.
- 3) Pero el tema es, en tercer lugar, político, porque, tal como han planteado los agricultores en sus huelgas y marchas, se requiere construir, jun-

<sup>94</sup> Véase “Colombia no es el problema” en *Plan Colombia: ¿Seguridad nacional o amenaza regional?* Lima: ALOP-CEPES, 2001.

to con la sociedad civil, los agricultores organizados y sus autoridades locales, una Política de Estado sobre coca y drogas.

- 4) En cuarto y último lugar, se trata de un problema técnico y social resumido en cuatro conjuntos de propuestas que los agricultores han planteado en sus diversas marchas, huelgas, mesas de diálogo frustradas y actas firmadas y no cumplidas por el Gobierno.

Respecto de esto último, es parte del discurso oficial sostener que los agricultores y sus dirigentes “son políticos y gritones”, que están “manipulados por políticos interesados” y que “no tienen propuestas técnicas sino que son puras protestas sin propuestas”. Según nuestra experiencia de relación con los dirigentes, este lugar común no obedece a la realidad. Lo que sucede es que los funcionarios consideran que los planteamientos de los agricultores son inviables dentro de los estrechos márgenes que permite el financiamiento de USAID, siempre condicionado a la erradicación de la coca y que desconoce a las organizaciones cocaleras por considerarlas de “narco-cultivadores”. Los planteamientos técnicos y sociales de los agricultores pueden resumirse en los siguientes cuatro conjuntos de propuestas:

- 1) Respetar el uso tradicional e industrial benéfico de la hoja de coca, lo que supone abrir un nuevo padrón de cultivadores para que vendan legalmente su producción a una instancia estatal o privada con la fiscalización del Estado y representantes de los agricultores, promover su industrialización benéfica y ordenar a la Cancillería que luche por “disipar ambigüedades” sobre la hoja de coca en el ámbito internacional.
- 2) Realizar un proceso social de zonificación económica y ecológica (ZEE), de estudio de suelos, reestructuración parcelaria y reubicación democrática de algunas poblaciones, implantando actividades económicas alternativas con prioridad en forestales, turismo ecológico y de aventura, ganadería alimentaria menor (aves, cuyes y cerdos), piscicultura, cultivos alimentarios en limpio para mercados locales y algunos cultivos permanentes de “nicho” para mercados nacionales e internacionales.
- 3) Impulsar un proceso técnico-social de desarrollo rural integral sostenible y sustentable (DRISS) —no de “desarrollo alternativo”—, con uso de diversos pisos ecológicos, respeto de la biodiversidad, cadenas productivas, corredores económicos (conglomerados o *clusters*) y agricultura por contrato, atado a un sistema de crédito adecuado y subsidiado. Sí, crédito subsidiado, aunque su sola mención sea una herejía para un economista globalizado y serio, pero es lo que hacen los Estados Unidos, Europa y Japón con sus productores.

- 4) Respeto irrestricto de las organizaciones sociales de base en las diversas cuencas cocaleras y sus entornos. También, de las organizaciones empresariales, municipales, de representación, de “género” (mujeres y jóvenes) o culturales que los pobladores mismos se han dado, así como respeto a sus dirigentes locales, regionales y nacionales para participar activa y transparentemente en procesos de planificación estratégica en cada cuenca cocalera y a escala nacional. Ello supone reconstruir la Mesa de Diálogo que fue desactivada por Devida argumentando que “hay muchos gritones”, cuando en realidad la Mesa nunca fue aceptada por USAID y la NAS.

Para formular políticas alternativas debemos partir por considerar que la globalización no implica abdicar de la soberanía en el diseño, discusión, aprobación e impulso de políticas propias a favor de cada país respecto de los problemas que lo aquejan. La producción de coca en exceso, su transformación en drogas —pasta básica y cocaína—, el tráfico ilegal de drogas de uso ilícito, el tráfico de precursores químicos para producirlos, el lavado de dinero proveniente de estos tráficos y el abuso en el consumo de drogas son temas globales e interdependientes, pero cada Estado tiene el deber y el derecho de impulsar políticas propias para proteger a sus ciudadanos, siempre y cuando estas no atenten contra otros países ni se opongan a los convenios internacionales.

Asimismo, constatamos que, lamentablemente, en los últimos treinta años los gobiernos del Perú han abdicado de su deber y cerrado su derecho de impulsar políticas propias sobre drogas y coca. El estricto, injusto e ineficaz sometimiento al neoliberalismo salvaje; la desregulación económica a ultranza que ha eliminado la capacidad preventiva y proactiva del sector público; el ataque frontal contra el tejido social organizativo existente y sus derechos; la globalización financiera que encubre delitos de lavado de dinero; el modelo concentrador, excluyente y antiagrario que el Perú está aplicando desde hace tres décadas, así como el impulso sin cuestionamiento de la política de “guerra contra las drogas”, han traído como resultado lo contrario de lo que se quería combatir.

El resultado de estas políticas ha sido que, según la encuesta anual de Cedro,<sup>95</sup> el consumo interno de drogas ha aumentado. El complejo coca-cocaína se ha integrado y orientado a nuevos mercados externos, tal como reporta todos los días la Dirección de la Policía para la lucha contra las

<sup>95</sup> Véase su último *El problema de las drogas en el Perú*. Lima: Cedro, junio del 2005, p. 12.

drogas (Dinandro) y lo demuestran estudios e investigaciones recientes. Los cultivos de coca para usos ilegales se han dispersado e incrementado sustancialmente, más allá de las 65.000 hectáreas, como lo saben Devida, el CADA y el Corah pero no pueden o no quieren decirlo.<sup>96</sup> Persiste la violencia común asociada al narcotráfico, como nos informan todos los días los periódicos y los noticieros.

La oportunidad para un cambio de política fue la caída —bueno es recordar que se produjo gracias a una enorme movilización popular democrática y anticorrupción— de la dictadura “narcomafiosa” de Fujimori y Montesinos, que fue felicitada —es decir, “certificada”— por el Gobierno de los Estados Unidos entre 1996 y el 2000, porque era fiel colaboradora en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Pese a ello, durante el Gobierno del presidente Paniagua se continuó con la política anterior de erradicación forzosa de cocales, “desarrollo alternativo” con éxitos virtuales, disminución de cultivos de coca en el papel, persecución de microcomercializadores y *burriers*, apresamiento de delincuentes de poca monta —salvo los competidores de Montesinos—, comisiones investigadoras contra la corrupción que investigaban todo menos el TID y mano blanda con los grandes traficantes de drogas.

Durante el Gobierno de Transición no se promulgó ningún dispositivo legal realmente antidrogas e incluso no se cambió o reorganizó, como fue recomendado por varios, las tres instituciones cómplices de la dictadura mafiosa en estos aspectos: Contradrogas, Ofecod y el Corah. En el 2003, el Congreso de la República halló indicios razonables y testimonios válidos para afirmar que estos tres organismos trabajaron en estrecha coordinación con el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) controlado por Montesinos, y que sus más altos cargos eran seleccionados personalmente por el *Doc* con el aval de las agencias antidrogas de los Estados Unidos —NAS y DEA— y nombrados finalmente por Fujimori y sus ministros de Salud y del Interior.

La única medida positiva que el Gobierno de Transición adoptó en el tema, a contrapelo de la opinión de la Embajada de los Estados Unidos y sus agencias operadoras, fue legalizar, mediante el decreto supremo 009-SA-2001, la existencia de la Mesa de Diálogo entre los agricultores y auto-

<sup>96</sup> Hemos sostenido desde hace años que las cifras del Crime and Narcotics Center de los Estados Unidos y las de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito no son reales. En el Perú existen actualmente entre 60.000 y 65.000 hectáreas de coca en producción (véase mi artículo “Perú: Cultivos de coca, éxito virtual y mesa de donantes”. *DRISS*, 19 de enero del 2000).

ridades de las cuencas cocaleras con el Gobierno, espacio que había sido conquistado por las movilizaciones cocaleras de agosto a noviembre del 2000, en la parte final del (des)gobierno mafioso de Fujimori.

Resumimos a continuación algunos elementos acerca de en qué consistiría una política soberana respecto de un tema global que a todos preocupa y atañe. En realidad, se trata del intento frustrado de construir una Política de Estado sobre estos temas, cuyos lineamientos fueron planteados en el 2001 por Ricardo Vega Llona y Álvaro Quijandría en sendas exposiciones en la Mesa de Diálogo con los agricultores cocaleros. En setiembre del 2001 el presidente Toledo nombró a Ricardo Vega Llona como consejero presidencial de Alto Nivel para la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas. Cuando nos convocó para apoyarlo en esta tarea,<sup>97</sup> nos informó que había recibido el encargo con los siguientes lineamientos:

- 1) revisar lo actuado en 1990-2000 sobre narcotráfico, la erradicación de coca y el llamado desarrollo alternativo;
- 2) diseñar e impulsar una Política de Estado sobre drogas consensuada con el Congreso y la sociedad civil, particularmente con los agricultores y empresarios agrícolas;
- 3) adecuar la institucionalidad existente —o sea, Contradrogas— para construir un sistema coherente, eficiente, transparente y creíble para el país y la comunidad internacional;
- 4) respetar el cultivo, producción y consumo de coca para fines legales, tradicionales e industriales benéficos;
- 5) impulsar una estrategia de disminución de cultivos de coca con fines ilícitos, concertada con los agricultores y con la participación del sector privado nacional e internacional;
- 6) NINGÚN uso de productos químicos o biológicos; y,
- 7) revisar el sistema de “cascada” en los fondos de cooperación internacional mediante el cual la mayor parte se queda en los eslabones intermedios —agencias oficiales, ONG y empresas consultoras— y no llega a los campesinos.

Con estos lineamientos, que significaban un quiebre real respecto de las políticas anteriores, el 5 de octubre del 2001, cuando se reunió por última vez la citada Mesa de Diálogo, Vega Llona expuso lo siguiente ante

<sup>97</sup> Junto con otros críticos de las políticas anteriores, fui llamado a fines de octubre del 2001 por Vega Llona para asesorarlo y así lo hice pagado con fondos de la cooperación alemana (GTZ) durante siete meses, hasta abril del 2002.

cincuenta sorprendidos y esperanzados representantes de agricultores y alcaldes de las cuencas coccaleras reunidos en Lima:<sup>98</sup>

- 1) Estamos revisando la política, estrategia y métodos impulsados hasta ahora para encarar una problemática tan compleja. Vamos a corregir los errores que se hayan cometido y potenciar los aciertos que ha habido. En la revisión de lo actuado y su corrección, vamos a facilitar la participación de los interlocutores como ustedes.
- 2) Seremos transparentes en la gestión institucional y en la información que proporcionemos. Los recursos del Estado y la cooperación internacional serán usados debidamente y fiscalizados por instancias como las de ustedes. Buscaremos que la corresponsabilidad con ustedes y con la cooperación internacional sea real y no virtual.
- 3) Para nosotros, ustedes son una parte importante de los interlocutores con los que el Gobierno del presidente Toledo quiere dialogar y concertar una política y estrategia común que sea de Estado y pueda ser presentada a las diversas fuerzas políticas y a la sociedad civil peruana para ser asumida por todos.
- 4) Esta estrategia de todos, rediseñada con y por todos, pensada con nuestras propias cabezas, será la que presentaremos luego para buscar el apoyo de la cooperación internacional, aplicando el principio de la corresponsabilidad.
- 5) Para el Perú la coca no es lo mismo que sus derivados, que pueden ser dañinos para la salud, como la pasta básica y la cocaína. Asimismo, el productor de coca no es un delincuente ni un traficante, y el consumidor de coca no es drogodependiente.
- 6) Es debido a estas dicotomías de la coca que el Perú seguirá insistiendo, en la necesidad de disipar las ambigüedades existentes en las Convenciones de Drogas de las Naciones Unidas sobre la equivocada ubicación de la hoja de coca como sustancia psicotrópica en la Lista I de estupefacientes.
- 7) La erradicación de los cultivos de coca no puede ni debe realizarse en forma forzosa, aislada, ni atentar contra el medio ambiente, y, en consecuencia, el Perú no acepta ningún método de erradicación manual que no esté acompañado de un programa eficiente de desarrollo alternativo.
- 8) En el Perú está penado por ley cualquier método de fumigación química o biológica, aérea o terrestre, para la erradicación de cultivos de coca u

<sup>98</sup> Véase Vega Llona, Ricardo: “Bases para una nueva política de drogas en el Perú”. Exposición ante la Mesa de Diálogo con los Agricultores y Autoridades de Cuencas Coccaleras, Lima, 5 de octubre del 2001.

otras plantas que sean materia prima para drogas, debido a los impactos ecológicos y sobre la salud humana que estos métodos tienen y, por lo tanto, mantendremos esta política en el futuro.

- 9) Tampoco aceptamos un plan de erradicación condicionado, porque al no formar parte de un programa integral, solo genera que los sembríos de coca se trasladen de una zona erradicada a otra zona virgen, generando en consecuencia una mayor destrucción de la naturaleza por la quema de árboles que realizan los campesinos para preparar los nuevos sembríos que compensen los erradicados. Seguir una política erradicadora de esta naturaleza solo asegurará la destrucción de la Amazonía peruana en el largo plazo.
- 10) Los programas de desarrollo rural deberán ser integrales y eficientes, ya que nada conseguiremos con construir puentes y caminos rurales sin asegurar una producción alternativa lícita, rentable y de mercados seguros. Estos programas pasarán a ser coordinados e impulsados por el Ministerio de Agricultura.
- 11) Para impulsar esta lucha común contra la producción, tráfico y consumo de drogas, es indispensable la participación real en todo el proceso de impulso de proyectos, planes y programas, de los agricultores, las comunidades locales de base, así como de los municipios, que son las instancias democráticas más cercanas a los ciudadanos, por lo que promovemos y fortaleceremos la Mesa de Diálogo y Concertación que fuera creada en noviembre del año pasado y reconocida legalmente en marzo de este año por el Gobierno de Transición a través del Decreto Supremo 009-SA.
- 12) Asumiremos la firme decisión de continuar la represión de la producción, tráfico y comercialización de drogas, así como de los delitos conexos de lavado de dinero y tráfico de precursores químicos, armas y explosivos. En estos temas seremos implacables, ya que consideramos que dichos delitos atentan contra la humanidad y el medio ambiente, y, en consecuencia, merecen todo el peso de la ley.
- 13) Asimismo, la prevención del consumo de drogas y la rehabilitación de los peruanos que han caído en el drama de la adicción tendrán primera prioridad, ya que el combate contra la producción y exportación de drogas lamentablemente produce un incremento del consumo interno en nuestras ciudades y barrios.
- 14) No obstante, consideramos que sólo logrando una permanente menor demanda de drogas a nivel mundial ganaremos la lucha contra las drogas. En el Perú tenemos que ser coherentes con este principio y, en consecuencia, priorizaremos estos programas.

A su turno, el ministro de Agricultura de ese entonces, ingeniero Álvaro Quijandría, fue quien expuso sobre la problemática del “desarrollo alternativo” y propuso su “reinvención” por medio de los lineamientos para la Política de Estado que comenzaba a diseñarse. Pero antes de ello dijo:

Es hora de reconocer sus fallas, entender su enorme complejidad, y adoptar medidas radicalmente diferentes de las hasta ahora empleadas. Lo que se impone es una revisión a fondo, mejor dicho, una completa reinención del Desarrollo Alternativo en cuanto se refiere a su concepción, sus métodos, sus instrumentos y, sobre todo, su inspiración.

Acorde con lo anterior, Quijandría dijo:

[...] el Desarrollo Alternativo debe ser entendido como un conjunto de procesos para un desarrollo rural competitivo y sustentable, diseñados para prevenir o reducir los cultivos con fines ilícitos, a través de estrategias y acciones de largo aliento y mediano plazo.<sup>99</sup>

Siete meses después de designado, Ricardo Vega Llona fue cambiado a ProInversión —en realidad fue destituido por presión de Estados Unidos, porque era crítico de sus políticas en este tema—,<sup>100</sup> y el ingeniero Nils Ericsson, entonces presidente del Directorio de Enaco S.A., fue designado presidente ejecutivo de Devida, la institución creada en mayo del 2002 que en realidad maquilló Contradrogas y continuó con la misma política anterior diseñada por los Estados Unidos desde la década de 1990. Sostenemos que Devida y el Ejecutivo optaron por el camino fácil de mantener vigente el actual marco legal y continuar aplicando la política de los Estados Unidos sobre drogas, no una Política de Estado propia.

Por su lado, desde principios del 2002 se desató en el Congreso de la República un huaico de dieciocho proyectos de ley sobre coca y drogas, pero la discusión seria no avanzó mucho, mientras que los agricultores cocaleros realizaban paros, huelgas y marchas en el Alto Huallaga, Aguaytía, Monzón, el Apurímac-Ene, la selva central, La Convención, Yanatile, Kosñipata, San Gabán y Sandía, solicitando una nueva política sobre este tema. Los dirigentes firmaron actas con ministros, viceministros, directores, asesores y funcionarios en sus valles, en las capitales provinciales y en Lima.

<sup>99</sup> Véase Quijandría, Álvaro: “La reinención del desarrollo alternativo”. Exposición ante la Mesa de Diálogo con los Agricultores y Autoridades de Cuencas Cocaleras, Lima, 5 de octubre del 2001.

<sup>100</sup> Se opuso a la estrategia de “coca cero” y, como buen liberal, creía en la legalización de las drogas. Además, sostuvo públicamente que el “desarrollo alternativo” era un fracaso y que se estaba perdiendo la guerra de las drogas. Ante una amable llamada de atención del embajador norteamericano John Hamilton, Vega Llona se rectificó y dijo que el desarrollo alternativo era un éxito técnico-productivo, pero un fracaso en materia de los ingresos de los agricultores y que en realidad la guerra contra las drogas no se estaba ganando. Es decir, diferente pero igual.

En todas ellas se exige una nueva Ley de Coca. Con la marcha de sacrificio hacia Lima de abril del 2003 lograron incluso que el Presidente promulgara un decreto supremo —el 044-PCM-2003— en el que se explicita el compromiso de elaborar, discutir y aprobar un dispositivo legal al respecto, pero estaba claro que la Embajada de Estados Unidos no quería saber nada sobre este tema, ya que significaba reconocer el fracaso del decreto ley 22095 y la estrategia implícita.

Pero lo que provocó histeria en el Ejecutivo fue la ordenanza regional del Cusco. Sostenemos, como lo hace el TC en su reciente fallo, que además de los intereses políticos propios de cada región, esta ordenanza, como la de Ayacucho en el 2003 y la de Huánuco en el 2004, tiene su origen en el hartazgo de los agricultores cocaleros y sus autoridades locales ante la displicencia del Ejecutivo y el Legislativo para cambiar de políticas y promulgar un nuevo marco legislativo que contenga las propuestas que provienen de las provincias.

Al calor del debate sobre las ordenanzas regionales, desde la PCM y al parecer sin el concurso de Devida pero con la participación del Ministerio de Agricultura, rápidamente se elaboró y presentó, el 5 de julio del 2005, un anteproyecto de Ley de Control de la Hoja de Coca y Derivados. Esta propuesta es represiva, controlista, centralista, burocrática, no revaloriza el uso tradicional —menos aun el industrial benéfico— de la coca y, por supuesto, no recoge ninguna de las propuestas de los agricultores, los aspectos positivos de varios proyectos elaborados por diversos congresistas y el predictamen que adoptó por consenso el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas que preside la congresista Susana Higuichi. Estamos seguros de que su aprobación como está propuesto echará más gasolina al fuego del descontento social en los valles cocaleros.

### ¿COCALEROS UNIDOS EN LA LUCHA?

Los agricultores cocaleros de las diferentes cuencas están divididos pero activos, tal como muestran las movilizaciones realizadas en lo que va del año 2005. Así, desde el 27 de junio hasta el 12 de julio del 2005, aproximadamente 10.000 agricultores cocaleros del Alto Huallaga y Aguaytía realizaron una huelga general indefinida con bloqueo de carreteras y paralización de labores comerciales en las principales ciudades de esa zona del país.

Este sector de agricultores está liderado por Nancy Obregón, de Tocache, Elsa Malpartida, de Tingo María, y Flavio Sánchez, de Aguaytía, que son a su vez dirigentes de la Conpaccp, gremio fundado en enero del 2003 y que agrupa a 35.000 de los 60.000 agricultores cocaleros del país. A la Conpaccp están afiliados, aparte de las zonas mencionadas, los agricultores

cocaleros de Uchiza en Tocache, Ongón en La Libertad, Selva Central en Satipo, Apurímac-Ene en Ayacucho (la mitad de los agricultores de ese valle), Inambari y Tambopata en Sandia y San Gabán en Carabaya, estos últimos en la región Puno.

Otros 15.000 agricultores cocaleros, que están agremiados en la Fepcacyl del Cusco y son liderados por Antonio Limachi y Genaro Cahuana de Quillabamba, también se movilizaron pero en sus propios valles y hacia el Cusco para apoyar la ordenanza de su Gobierno Regional y exigir la promulgación de una Ley de Coca que han presentado al Congreso de la República. En esta zona del país, los agricultores de Kosñipata están afiliados a la Conpaccp, y la Federación de Yanatile tiene estrechas relaciones con uno de los asesores del sector que lidera Iburcio Morales, el abogado José Feliciano Abarca.<sup>101</sup>

Un tercer sector de agricultores cocaleros agrupa a 8.000 productores en la Junta Nacional de Productores Agropecuarios y Cocaleros (Junta), básicamente de Monzón, con alrededor de 3.000 afiliados y una parte del Apurímac y Ene con 5.000. Su dirigente máximo es Iburcio Morales, quien era acompañado hasta fines del año pasado por la señora Marisela Guillén, la subsecretaria general de la Federación de Productores Agropecuarios del Valle del Río Apurímac y Ene (FEPA-VRAE). Este sector cuenta con el apoyo del consejero regional de Huánuco, Moisés Arista,<sup>102</sup> y del congresista por Apurímac Michel Martínez,<sup>103</sup> y recibe asesoría legal de los abogados José Feliciano Abarca y Julio Cantalicio.<sup>104</sup> Un sector de la Fepcacyl forma parte de ambos gremios y es representado por el dirigente Genaro Cahuana,<sup>105</sup> pero al parecer sin el consenso de la directiva de la Fepcacyl.

<sup>101</sup> Extraño personaje que dirige la ONG Plan Perú. Ha estado preso por delitos contra el patrimonio (véase “¡Cuidado con las estafas!”, en *Agronoticias* n.º 294, 10 de noviembre del 2004, p. 68). Fue asesor de la Federación de Productores Agropecuarios del Valle del Río Apurímac y Ene cuando esta era dirigida por doña Marisela Guillén debido al apresamiento de Nelson Palomino y, junto con Iburcio Morales, promovió y encabezó la división de la Conpaccp en su II Congreso de febrero del 2004.

<sup>102</sup> Se trata de un antiguo dirigente de la asociación de productores cocaleros de Tingo María, participante activo de la Mesa de Diálogo y secretario permanente del CAPHC elegido en Quillabamba en octubre de 1995 durante el III Encuentro Andino de Productores de Hoja de Coca.

<sup>103</sup> Curiosamente, el congresista Martínez participó en la fundación de la Conpaccp en enero del 2003 y fue nombrado integrante honorario de la primera directiva.

<sup>104</sup> Fue dirigente de la Confederación Nacional Agraria (CNA) hasta el 2001, fecha en la que se lo destituyó.

<sup>105</sup> Cahuana es un antiguo dirigente de la Fepcacyl, de la que ha sido secretario general en dos oportunidades. Además, fue fundador del CAPHC y su presidente hasta 1993,

Durante quince días y sin que Devida y el Gobierno en su conjunto se dieran por enterados, el sector de la Conpaccp bloqueó la carretera Fernando Belaunde en el tramo Tingo María-Karpish que abastece hasta Lima y en el tramo Tingo María-Aucayacu-Tocache-Puerto Pizana que conecta con Tarapoto. Asimismo, bloquearon la carretera Federico Basadre que abastece hasta Pucallpa e Iquitos. Luego de una reunión que sostuvieron el 8 de julio con las autoridades locales y la Defensoría del Pueblo en Tingo María, así como del viaje a Lima de una delegación que se reuniera en el Ministerio de Agricultura, el 11 de julio los agricultores decidieron, unilateralmente, suspender su medida de lucha para facilitar el diálogo con las autoridades de Lima. Las dirigentas Nancy Obregón y Elsa Malpartida no viajaron a Lima, para evitar ser detenidas, ya que ambas tienen orden de comparecencia. No obstante, Flavio Sánchez integró la delegación. Por otro lado, mediante carta enviada el 15 de julio, la dirigente Nancy Obregón solicitó la mediación de monseñor Luis Bambarén para desarrollar el diálogo que se concretaría en Pucallpa el domingo 17 de julio.

Paralelamente, los días 4 y 5 de julio cerca de 4.000 campesinos agrupados en la FEPA-VRAE marcharon por las calles de la ciudad de Huamanga en Ayacucho y luego retornaron a su valle al no encontrar apoyo de otras fuerzas sociales. La FEPA-VRAE es dirigida por Alejandro Gutiérrez, pero su dirigente máximo sigue siendo Nelson Palomino, que está preso en el penal Castro Castro desde enero del 2003, condenado a diez años de prisión por delitos no comprobados totalmente, asociados a su rol como dirigente de las marchas y huelgas del 2001 y el 2002.

El 11 y 12 de julio, alrededor de 2.000 campesinos de Sandía y Carabaya, dirigidos por Isaac Choque y Teodoro Pino, quienes a su vez son dirigentes de la Conpaccp, y convocados por la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP), realizaron una marcha de sacrificio hacia la capital de la región para exigir que su gobierno emitiera una ordenanza regional similar a la del Cusco.

El 12 de julio, la Asociación de Productores Agropecuarios y Cocaleros del Valle del Monzón (Apavam), que no están afiliados a la Conpaccp y se opusieron a la medida convocada por esta, dirigidos por Iburcio Morales, anunciaron la iniciación de una marcha de sacrificio hacia la ciudad de Huánuco para exigir la legalización del cultivo de coca y para desconocer los

cuando lo reemplazó en el cargo Evo Morales en el II Encuentro Andino de Productores de Coca realizado en el Cusco. Actualmente es vicepresidente del CAPHC, puesto para el que fue reelegido en Quillabamba en octubre de 1995.

acuerdos a los que llegaron Nancy Obregón y Elsa Malpartida. Esta marcha se inició el jueves 14 de julio y unos días después fue levantada sin haber obtenido resultados.

Pero, más allá de estas movilizaciones descoordinadas y aparentemente débiles, ¿qué plantean ahora los agricultores? Si bien es cierto que la consigna central de varios valles cocaleros, particularmente del Cusco y Monzón, es “Coca o muerte”, los planteamientos son más complejos y completos y se expresan en seis temas centrales comunes que estos movimientos han levantado en sus respectivas plataformas de lucha por lo menos desde el año 2000. Además de los planteamientos que se indican a continuación, existen reivindicaciones particulares de cada cuenca o zona, así como, en el caso de la Conpaccp y la FEPA-VRAE, la exigencia de libertad para el dirigente Nelson Palomino. Los seis temas recurrentes son:

- 1) *Restablecimiento de la Mesa de Diálogo entre el Gobierno y los productores*, creada en el Gobierno de Transición por el decreto supremo 009-SA-2001, pero que no sesiona desde octubre del 2001 por presión de los Estados Unidos.
- 2) *Cumplimiento de las actas firmadas sobre diversos temas nacionales y locales*: El Gobierno ha ‘mecido’ sistemáticamente a los agricultores en casi todos los puntos de las veintiséis actas firmadas por él, las seis de la administración de Paniagua y las cuatro de la de Fujimori.
- 3) *Suspensión inmediata de la erradicación forzosa y la fumigación de cultivos de coca*: Un sector está de acuerdo con la reducción gradual y concertada, pero la mayoría no, motivado por la intransigencia de Devida para aceptar las propuestas alternativas de los agricultores y por incumplimiento de pactos.
- 4) *Promulgación de una Ley de Coca que la revalorice, permita el empadronamiento de agricultores, cree un instituto de investigaciones científicas, promueva su industrialización benéfica y elimine el monopolio de la Enaco*: Existen en el Congreso catorce proyectos de ley al respecto, y el 5 de julio el Ejecutivo envió un proyecto que no recoge ninguno de estos planteamientos.
- 5) *Investigación sobre el uso de fondos públicos y de la cooperación internacional para el “desarrollo alternativo”, así como el retiro de Devida y las ONG*: El Congreso ha solicitado recurrentemente información al respecto, pero, así como la Defensoría del Pueblo, los agricultores y las autoridades locales, también ha sido sistemáticamente “mecido” por Devida.
- 6) *Rechazo al TLC con Estados Unidos, porque perjudica al sector agropecuario*: Tema recientemente incorporado, ya que la ATPDEA no ha

acarreado ningún beneficio a los agricultores, a pesar de que se erradicaron más de 68.000 hectáreas desde 1996.

Sería un grave error gubernamental creer que porque los agricultores levantaron unilateralmente su huelga para dialogar, en virtud de que existe una división con los dirigentes del Monzón y probablemente con el Cusco, y porque los campesinos de Ayacucho y Puno están muy alejados para coordinarse a través de la Conpaccp, no se debe continuar con los esfuerzos de diálogo para resolver o mitigar la problemática que motivó y motiva estas movilizaciones desde finales de la década de 1990.

Esta forma de interpretar las cosas, basada en el desconocimiento de la situación social y cultural de un importante —aunque, es cierto, poco numeroso: solo son 60.000 sobre más de 400.000 agricultores que tiene la selva alta— sector de peruanos y peruanas que cuestionan las políticas gubernamentales sobre la coca y el desarrollo rural, no contribuiría a desarrollar espacios humanitarios de paz y de afirmación de derechos ciudadanos, sino todo lo contrario.

## PROBLEMÁTICA AMPLIA Y COCA COMPLEJA

Sostenemos que la problemática de las drogas, la coca, los cocaleros, el desarrollo rural y el tráfico ilícito de drogas es muy compleja y, por lo tanto, lo es también su mitigación o solución. En lo interno, es decir, en los valles cocaleros, tiene que ver con aspectos socioculturales, económico-productivos, ecológico-medioambientales y político-institucionales. En el entorno, esto es, en el país, esta problemática se relaciona con el comercio y la cooperación internacional, con la seguridad ciudadana y la gobernabilidad, con la ética pública y la corrupción y con la estabilidad macroeconómica y sectorial.

Los enfoques unilaterales de prohibición del consumo de drogas, erradicación-fumigación de cultivos, satanización y criminalización de los cultivadores, programas limitados de “desarrollo alternativo” y “guerra contra las drogas” han sido ineficaces y, en general, no han dado resultados en ninguna parte del mundo.<sup>106</sup> Como se conoce, cada año existen más cultivos, más producción, más tráfico, más consumo, menores precios al consumidor, mejor calidad, más violencia y falta de gobernabilidad ligada a la problemática de las drogas con fines ilícitos.

<sup>106</sup> Tal como reporta la ONU en <[www.unodc.org/unodc/en/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html)> y WOLA de Estados Unidos en <[www.wola.org/publications/ddhr\\_resume\\_ejecutivo.pdf](http://www.wola.org/publications/ddhr_resume_ejecutivo.pdf)>.

Debido a estos resultados, salvo en sectores excluyentes del Gobierno de los Estados Unidos y sus “operadores”, cada vez existe mayor consenso internacional acerca de que el tema de las drogas es principalmente socioeconómico y cultural por el lado de la producción, médico-sanitario y educativo en aspectos de consumo y jurídico-policial en lo que se refiere al tráfico. Además, en términos económicos, está demostrado que es principalmente la demanda por drogas la que determina la oferta y no al revés, como sostienen los ‘ofertistas’. No ha resultado válida la tesis de que es más fácil matar a las abejas en el panal —la parcela del campesino— que millones de ellas volando en el territorio de los Estados Unidos, como sostuvo en 1993 el primer “zar” antidrogas del presidente Clinton —Lee Brown—, tesis que es mantenida hasta ahora.

Por otro lado, el tema de la coca es muy complejo y enormemente desconocido por los que formulan políticas contra ella, sus cultivadores y consumidores. Debido a que es la principal materia prima para la producción de pasta básica y de cocaína para usos ilícitos, existe una enorme satanización nacional e internacional que impide tener un conocimiento científico, equilibrado y serio sobre las complejidades, dicotomías, caracteres, diferenciaciones y dimensiones de la hoja de coca. En general, los impulsores de las actuales políticas y estrategias caminan con los ojos vendados.

Las dicotomías son básicamente tres: 1) coca no es lo mismo que cocaína, aunque esta sí contiene a aquella y es un derivado de ella; 2) cultivador de coca no es un “narcotraficante”, sino un productor que cultiva una planta llamada coca y lo viene haciendo desde hace muchos años; y, 3) el consumidor de coca no es un toxicómano. Los caracteres de la coca son esencialmente cuatro: 1) es un bien cultural mítico-religioso, cohesivo social y botiquín campesino por excelencia; 2) es “caja chica” familiar para el consumo, la inversión y el pago de jornales; 3) es materia prima para la industrialización de cocaína terapéutica, bebidas estimulantes, bolsitas filtrantes para combatir el mal de altura, etcétera; y, 4) es materia prima para la pasta básica y clorhidrato de cocaína para el tráfico. Esta última es la característica más conocida y satanizada, pero los agricultores y consumidores de coca en el Perú y Bolivia buscan afirmar las tres primeras características.

Las diferenciaciones de la coca son por lo menos tres: 1) por zonas de cultivo: tradicionales (Cusco, Puno y Alto Chicama), antiguas (Apurímac-Ene, Monzón y Uchiza) y recientes (Alto Huallaga, Aguaytía y Pichis-Palcazu); 2) por tipo de mercados, son por lo menos cinco con dinámicas diferentes: a) legal a través de la Enaco S.A.; b) contrabando semilegal o informal pero para el consumo tradicional; c) pago en reciprocidad por faenas comunales en parcelas agrícolas vecinas; d) trueque con productos de otros pisos ecológicos; y, e) destino ilegal para pasta y cocaína que, a diferencia

de la coca para los otros mercados, es sucia, no interesa al consumidor, no es selecta y es más barata; y, 3) por tipos de precios diferenciados, dependiendo del mercado y la zona de donde proviene: a) la Enaco compra coca selecta y barata a campesinos pobres de la selva alta y la vende cara y de mala calidad a campesinos más pobres de la sierra; b) el contrabandista compra a precio más alto al productor y vende más barato y de mejor calidad al consumidor; y, c) al traficante no le interesa calidad sino cantidad, por lo que compra más barato y no vende al consumidor sino la destina a la poza de maceración.

Las dimensiones de la coca son las siguientes: 1) los cultivadores son aproximadamente 60.000, de los que 12.000 venden a Enaco S.A. y están empadronados, 24.000 al contrabando de uso legal y otros 24.000 al TID; 2) la extensión de cultivos —con cifras cuestionables— es de alrededor de 12.000 hectáreas legales y empadronadas en Enaco S.A., 24.000 hectáreas cuyos dueños venden a los contrabandistas y otras 24.000 hectáreas con una alta productividad destinada al TID; 3) además, existen no menos de 60.000 hectáreas abandonadas que pueden ser recuperadas si los precios suben; 4) alrededor de 3.000 toneladas de coca al año son acopiadas por Enaco S.A., 6.000 a 12.000 toneladas son acopiadas por el contrabando con destino legal y no menos de 50.000 toneladas se destinan al TID, con las que se puede producir hasta 200 toneladas de clorhidrato de cocaína principalmente para exportación; 5) el consumo interno de cocaína es de no más de una tonelada al año; 6) existen 3 millones de *picchadores* de coca y alrededor de un millón más que la consumen en infusiones u otros usos benéficos; y, 7) hay aproximadamente 40.000 consumidores regulares de pasta básica de cocaína y 35.000 de clorhidrato a razón de una a tres dosis semanales.

Uno de los principales problemas del “desarrollo alternativo” y de las políticas de drogas —entre ellas la erradicación— que ha estado impulsándose, ha sido la falta de comprensión de las complejidades mencionadas por los gobiernos y la cooperación internacional, especialmente la de Estados Unidos al momento de discutir, formular y adoptar políticas con relación a esta problemática. Como la hoja de coca es materia prima insustituible para la producción de cocaína de uso ilegal —hay cocaína legal usada como anestésico local—, existe consenso respecto de que se requiere combatir el “narcotráfico”, el abuso en el consumo de drogas y el cultivo de coca por encima de lo necesario para el consumo tradicional y su industrialización benéfica.

En este tema, el de la necesidad de eliminar el TID, no tenemos discrepancias con la política de Estados Unidos, pero sí en la manera de encarar el problema y en el diagnóstico: con prohibicionismo y “guerra contra la dro-

ga” o con una estrategia de “reducción de daños” o “domesticación” de las drogas. Una estrategia de guerra concibe que el tema es de seguridad nacional y por lo tanto militar, en tanto que una estrategia de reducción de daños entiende que el fenómeno es principalmente sociocultural, médico-sanitario, educativo y secundariamente policial y no militar.

De manera pues que, como han planteado los mismos dirigentes de la Conpaccp, el complejo tema de la coca es humano, político y técnico. Humano, porque se trata de defender un recurso cultural y natural que es parte de las buenas costumbres campesinas y símbolo de su identidad andino-amazónica. Por lo tanto, su erradicación compulsiva atenta contra los derechos humanos, además de hacerlo contra sus derechos económicos, sociales y culturales. Esto se resume en una palabra, tal como sostuvo una dirigente el año pasado: RESPETO.

El tema es político porque lo que finalmente le han planteado al Gobierno los agricultores y consumidores de esta planta que consideran sagrada, es que el país requiere una Política de Estado sobre coca y drogas y no seguir aplicando la política de Estados Unidos sobre este tema que, en resumen, resulta ser “coca cero”, traficantes libres y persecución de campesinos y consumidores. En realidad, la prohibición y persecución penal-policial es ineficaz, ya que no reduce los cultivos sino los dispersa, no elimina la delincuencia sino la transforma, y lo único que hace con eficiencia es atacar los extremos de la cadena: campesinos y consumidores.

Muchos consideramos que en el Perú debemos impulsar otra estrategia y buscar aliados internacionales como la Unión Europea y el Canadá que tienen una concepción integral, multidisciplinaria, holística y de reducción de daños sobre las drogas. Con ellos debemos impulsar un concepto de “desarrollo alternativo” no condicionado a la erradicación de cultivos de coca, promover la participación democrática de los agricultores y autoridades locales como parte de la solución y no del problema y, asimismo, realizar gestiones para excluir a la hoja de coca de la Lista I de Estupefacientes de la ONU en la que se encuentra presa desde la Convención de 1961.

Pero el tema también es político porque lo que plantean los agricultores es discutir democrática y seriamente una Ley de Coca, diferenciada de una Ley de Drogas —derogando el decreto ley 22095, que data de 1978—, facultad que corresponde proponer al Legislativo y promulgar al Ejecutivo. El tema político se resume en tres palabras: POLÍTICA DE ESTADO.

Pero el tema de la coca también es técnico, porque su cultivo, producción y comercio es parte del problema agrario y no un tema exclusivamente penal-represivo, como concibe y ordena el Gobierno de los Estados Unidos. La hoja de coca es parte de la biodiversidad andino-amazónica desde hace milenios y se produce actualmente en por lo menos veinticuatro cuen-

cas hidrográficas de doce departamentos. Pero todavía nadie sabe bien cuántas hectáreas de cultivo de coca existen, cuál es la productividad promedio por hectárea, cuál es el volumen producido, cuánto de este volumen se destina a los diferentes mercados y cuántas familias campesinas dependen de este producto. Andamos con los ojos vendados.

Por ejemplo, contra lo que sostiene el Gobierno de los Estados Unidos y repite el del Perú, en nuestro país no hay dos mercados para la coca sino cinco, tal como ya se dijo, pero esto no ha sido estudiado. Adicionalmente, no conocemos que las familias campesinas tengan su propia contabilidad y su propio reloj agrícola que no coincide con el de nosotros los occidentales, además de una gran complejidad y tejido social de la que ni nos enteramos. La agenda técnica ha sido también planteada en las actas firmadas y no cumplidas, tal como hemos visto. El tema técnico se resume en cinco palabras: DESARROLLO RURAL INTEGRAL, SOSTENIBLE Y SUSTENTABLE; o en una sigla: DRISS.

¿Es tan difícil entender que lo que los agricultores cocaleros, sus dirigentes y autoridades locales están planteando es RESPETO, POLITICA DE ESTADO y DRISS? ¿O es que hay que esperar la próxima movilización de agricultores cocaleros, mujeres, hombres, niños y niñas, paseando su pobreza y entereza por Lima para hacerle entender al Gobierno que es mejor mirar abajo y adentro que afuera y arriba?

Escuchemos a nuestros sabios. Don Antonio Brack Egg, el más importante ecologista vivo del país, y ojalá que por muchos años, nos dice en una de sus tantas obras:

La coca ocupa un sitio muy importante para sociedades andinas y amazónicas. Masticar su hoja proporciona al organismo proteínas, grasas, carbohidratos, vitaminas y minerales. Por ello, la solución al grave problema actual generado por el consumo de cocaína — uno de los 14 alcaloides de la planta de coca — no puede pasar por la erradicación de sus usos tradicionales.<sup>107</sup>

Pero escuchemos también a los agricultores cocaleros y a sus autoridades locales. Don Dante Deza, agricultor cocalero de Sandía, nos decía hace unos años:

Para nosotros el desarrollo alternativo es que solicitamos sal para hacer charqui y nos entregan detergente con el que no sabemos lavar ropa porque la lavamos con piedra en el río, pedimos semillas y crédito para plantar y nos plantan cemento

<sup>107</sup> Brack-Egg, Antonio: *Ecología: Enciclopedia Temática del Perú*, tomo VI. Lima: Ediciones El Comercio, 2004.

y piedras para inaugurar, deseamos asistencia técnica y capacitación agropecuaria y nos dan talleres participativos para sacarnos información, pedimos información sobre los fondos internacionales y nos dicen que no se puede porque es secreto.

Doña Azucena Veramendi, agricultora cocalera y ex alcaldesa de Cuyaco en el valle del Monzón, dijo en el II Congreso de la Conpaccp en Lima:

Para nosotros el desarrollo alternativo es que siembran los proyectos en una mesa, los cultivan en una pizarra, los cosechan en computadora y los venden en *spots* publicitarios de televisión.

A su turno, don Michel Portier, alcalde franco-puneño de Carabaya, más peruano que las alpacas de Macusani, a propósito de un desinformado reportaje de un importante diario local, en Carta Abierta que ningún medio quiso publicar, dice que el informe termina por tergiversar:

[...] el rol cumplido por las autoridades de los gobiernos locales de Carabaya, el Presidente del Gobierno Regional, los Congresistas de la República representantes de Puno y líderes de Organizaciones Sociales como las Rondas Campesinas, vencedoras contra el abigeato, quienes convergieron en sus acciones para decirle al Gobierno nacional que el problema de los cultivos de coca no puede solucionarse reprimiendo a los agricultores y que la pobreza sólo se combate con propuestas de desarrollo.

---

Fernando Rospigliosi  
COCA LEGAL E ILEGAL  
EN EL PERÚ

**M**uchos mitos y argumentos falaces respecto de la hoja de coca se utilizan en el debate en el último tiempo, con la finalidad de justificar y favorecer la producción ilegal de esta hoja, cuya inmensa mayoría tiene como destino el narcotráfico. Algunos de los que sustentan esos argumentos lo hacen de buena fe, creyendo favorecer a los campesinos productores, o por razones ideológicas. Sin embargo, el asunto es muy claro: 90 por ciento de la hoja de coca va a las pozas de maceración y solo 10 por ciento al consumo tradicional y otros usos legales.<sup>1</sup> Esa es una realidad incontrovertible.

#### EL NARCOTRÁFICO ES NUESTRO PROBLEMA<sup>2</sup>

Ciertos cínicos dicen: “Sí, pero eso a nosotros no debe importarnos; el problema lo tienen los norteamericanos y otros países desarrollados que son los consumidores”. Eso no es cierto: el narcotráfico sí es nuestro problema.

<sup>1</sup> Según el último informe de la Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, en el Perú “[...] menos del 10 por ciento de la hoja de coca es utilizada para propósitos tradicionales (infusiones, chacchado). El incremento del cultivo de coca significa aun más adicción, mayor nivel de corrupción y más recursos para financiar el terrorismo” (*Perú: Monitoreo de cultivos de coca*, junio del 2005, p. 3).

<sup>2</sup> A partir del artículo publicado con el mismo título en el diario *Perú.21* el 13 de febrero del 2005.

Algunos creen que incluso nos beneficia, pues de la materia prima —la hoja de coca— vive un grupo de campesinos, y parte del dinero de la droga queda en el país.

Grave error. El narcotráfico trae aparejadas muchísimas consecuencias, algunas de las cuales han estallado brutalmente en el último tiempo:

- *Delincuencia en aumento*: Las drogas ilegales no solo se exportan: se venden en las calles de Lima y otras ciudades. Precisamente una de las quejas más frecuentes de los ciudadanos está referida a los puntos de microcomercialización, que se convierten en antros de delincuencia y violencia, directamente emparentados con asaltos, pandillaje y otras lacras. Aproximadamente 80 por ciento de los delitos están asociados a las drogas.
- *Violencia creciente*: Los impunes asesinatos de José María Aguilar Ruiz (a) *Shusupe* y Jesús Flores Matías, testigos importantes en procesos de narcotráfico, y el inmediato enmudecimiento de otros informantes, es algo inusual, aun en el tenebroso ambiente del hampa. El asunto es que si esos dos notorios personajes del mundo criminal —sus testimonios y rostros habían aparecido varias veces en los medios— son eliminados sin que nada ocurra, no solamente otros testigos se negarán a declarar, sino que la violencia se multiplicará. Tanto los que ordenaron esos asesinatos no tendrán empacho en seguir decretando nuevos crímenes, cuanto otros malhechores, al ver el eficaz resultado que han tenido los homicidios, se animarán a tomar ese camino. Un ejemplo de hasta dónde se puede llegar lo tenemos muy cerca, en Colombia, país golpeado desde hace años por una atroz ola de violencia que azota a todos los ciudadanos.
- *Corrupción de autoridades*: El enorme poder corruptor del narcotráfico socava y destruye las instituciones. El Poder Judicial es, sin duda, uno de sus primeros blancos. La lentitud de algunos procesos y la sospechosa pasividad con que tratan a algunos procesados muy poderosos no es casual. Policías, fiscales, periodistas y políticos son también sobornados y amedrentados por los narcotraficantes.
- *También las Fuerzas Armadas*: Pero no solamente se trata del maltrecho Poder Judicial: varios miembros del Ejército están directamente involucrados en las operaciones del cartel de Tijuana en el Perú, de acuerdo con las conclusiones de una investigación policial.

Según el diario *El Comercio*, en Piura “[...] altos oficiales del Ejército [estaban] a sus pies por unos fajos de dólares”. El Casino Militar de

Piura era la base de operaciones de los narcotraficantes, que llegaron a despachar la fabulosa cantidad de entre 30.000 y 50.000 kilos de cocaína por Paita.<sup>3</sup>

El reportaje muestra una foto del “capo” mexicano Rubén Lugo Romero en el Casino Militar de Piura, y menciona los nombres y grados de los oficiales del Ejército que lo ayudaban. ¡Y que, increíblemente, están libres!

Esa es una de las consecuencias del involucramiento de militares en el narcotráfico: la impunidad. Porque ellos tienen poder político y muchas veces se imponen sobre las otras instituciones: la Policía, los fiscales, los jueces. Pocos se atreven a tocarlos.

Las nefastas consecuencias de la implicación de militares con el narcotráfico ya las vivimos desde fines de la década de 1980 hasta mediados de la de 1990.

- *Desórdenes sociales:* El narcotráfico tiene especial interés en debilitar el Estado y propiciar que existan partes del territorio fuera de su control. De esa manera pueden obtener la materia prima para producir la droga, y movilizarla por el territorio nacional sin mayores contratiempos. Por eso incentivan las movilizaciones de los cocaleiros y otros grupos sociales, con el fin de crear el ambiente de desorden favorable a sus fines.
- *Terrorismo:* Es conocida la vinculación, desde inicios de la década de 1980, del terrorismo con el narcotráfico. No es casualidad que los dos últimos grupos armados de Sendero Luminoso que subsisten en el país estén en zonas de producción de hoja de coca y droga: el Alto Huallaga y el Ene-Apurímac. Y que cuando se vuelven a incrementar los cultivos de coca y la producción de droga, reaparezcan los rezagos del senderismo.
- *Destrucción del medio ambiente:* Son millones las hectáreas de bosque deforestadas en el Perú, y una parte importante corresponde a la que ha sido depredada para sembrar coca. Hace poco, en agosto del 2005, los incendios forestales que han arrasado miles de hectáreas en la selva central han sido atribuidos a los cocaleiros.

Pero, además, la producción de pasta básica de cocaína, que se efectúa en pozas de maceración en los mismos valles cocaleiros, es una fuente

<sup>3</sup> “Llegaba en bus, pasaba frente a la casa del general y se escondía en el casino militar.” (Potestá, Orazio: “El cártel de Tijuana y la increíble ruta de la droga”. *El Comercio*, Lima, 30 de enero del 2005.)

permanente de contaminación y destrucción del medio ambiente. Millones de litros de ácido sulfúrico, queroseno, ácido muriático y otras muchas sustancias altamente contaminantes son vertidos sin escrúpulos a los ríos de la selva peruana. Esos productos tóxicos envenenan a los pobladores de esas regiones y destruyen los campos. Sin embargo, los líderes cocaleros, los intelectuales y políticos que los defienden y las ONG ambientalistas nunca dicen una palabra sobre el tema. Por el contrario, muchas veces tratan de desviar la atención a una inexistente fumigación de cocales, para atribuirle los daños causados por la producción de droga.

En suma, el narcotráfico no es un asunto de extranjeros. Es también un problema —y muy grave— nuestro.

Es cierto que hay una responsabilidad compartida con los países consumidores. Pero es un error dejar que casi todo el peso de la lucha contra las drogas recaiga en manos de los Estados Unidos, como ocurre ahora.

Cuando los Estados Unidos recortan su programa se produce un gran alboroto acá y se levantan voces para exigir que aumente la ayuda, incluyendo la de aquellos que se quejan por la exagerada injerencia estadounidense.

Está bien demandar más ayuda. Pero también habría que reclamar al Gobierno peruano que le preste más atención al tema, y que no se desentienda de él, como lo ha hecho hasta ahora.

### “LOS CAMPESINOS NO PUEDEN SOBREVIVIR SIN LA COCA”

Otra de las falacias que circulan frecuentemente es que sin la coca los campesinos no pueden sobrevivir. Si les erradican sus cocales, morirían de hambre, y se produciría una catástrofe humanitaria en el Perú. El argumento entonces es: “Está bien, se producen todos los problemas que se señalan, pero no hay otra opción para que los campesinos sobrevivan”. Falso. Está demostrado que no es así.

En 1992 había en el Perú, según cifras del Gobierno norteamericano, unas 130.000 hectáreas de coca; en el 2000, poco más de 30.000 hectáreas.<sup>4</sup> En ocho años desaparecieron unas 100.000 hectáreas de coca.

<sup>4</sup> En 1992, 129.100 hectáreas, y en el 2000, 34.200 hectáreas (véase International Narcotics Control Strategy Report 2003. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Marzo del 2004).

Más de 75 por ciento. ¿Y qué pasó? ¿Hubo una hambruna en el Perú? ¿Se produjo una catástrofe humanitaria?

No pasó nada. Los campesinos pasaron a cultivar otros productos o se dedicaron a otras actividades. Esa es la demostración más clara —e irrefutable— de que si desaparecen los cultivos ilegales de coca los campesinos no morirían de hambre.

Ese drástico cambio no ocurrió por una política específica del Gobierno peruano. Hay que recordar que desde 1989 el Ejército intervino en el Alto Huallaga (departamentos de Huánuco y San Martín) para combatir a las hordas terroristas de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), que, aliadas con el narcotráfico, se habían enseñoreado en la región. La estrategia del Ejército fue clara: romper esa alianza combatiendo el terrorismo, dejando actuar a los cocacaleros y haciendo la vista gorda con el narcotráfico, para quitarle apoyo a la subversión.

No hubo una política anticocalera ni de erradicación forzosa. Apareció en esa época la “doctrina Fujimori”, elaborada por Hernando de Soto, que consideraba, entre otras cosas, la despenalización de los cultivos ilegales de coca.

Las 100.000 hectáreas de coca desaparecieron fundamentalmente por razones externas, ajenas al Perú. Los dueños del negocio del narcotráfico, los carteles colombianos, empezaron a sembrar coca en Colombia. Pronto los cultivos pasaron de cantidades insignificantes a 170.000 hectáreas en el país vecino.<sup>5</sup> La consecuencia directa e inmediata fue que ya no necesitaban sino cantidades relativamente pequeñas de materia prima peruana para la cocaína, pues el grueso lo producían en Colombia. El precio de la hoja de coca se derrumbó y los cultivadores cambiaron de rubro.

Un factor local que intervino fue la interdicción aérea que se empezó a ejecutar en 1993 y que redujo considerablemente el trasiego de pasta básica de cocaína a Colombia, transporte que se efectuaba básicamente en avionetas.

Sin embargo, la caída de los carteles de Medellín, primero, y de Cali, después, modificó también la estructura del negocio del narco-

<sup>5</sup> Según cifras estadounidenses, pasaron de 37.100 hectáreas en 1992 a 169.000 en el 2001 (véase International Narcotics Control Strategy Report □2003 *op. cit.*). La última cifra de Naciones Unidas sobre los cultivos de coca en Colombia señalan 80.000 hectáreas para el 2004 (véase Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 13). Aunque su metodología es distinta de la estadounidense, ambas mediciones muestran un fuerte descenso desde el año 2000.

tráfico. A principios de la década de 1990 aparecieron los narcotraficantes mexicanos con mucha fuerza. Eso permitió que permaneciera la demanda de droga, aunque reducida de manera significativa, por lo señalado anteriormente.

Otra variante que se produjo como consecuencia de los hechos mencionados es que en el Perú se empezó a producir y exportar cocaína en cantidades elevadas, como lo demostró el cargamento de 3,5 toneladas descubierto en Piura a principios de 1995, propiedad de narcotraficantes mexicanos vinculados a la banda de los López Paredes. Antes lo que se exportaba era pasta básica, que se refinaba en otros países. Las rutas también habían cambiado: ahora la exportación se hacía principalmente por vía marítima, con gran incidencia de los puertos del norte.

En pocos años, pues, desaparecieron unas 100.000 hectáreas de coca sin que ocurriera una gran hambruna ni grandes desastres humanitarios. Eso demuestra la falacia del argumento que sostiene que sin la coca los campesinos no pueden sobrevivir.

Además, hay que señalar otras características de ese periodo:

- No hubo grandes movilizaciones de coccaleros cuando desaparecieron esas 100.000 hectáreas. Por el contrario, las organizaciones actuales de los coccaleros aparecen a fines de la década pasada, cuando nuevamente empieza a subir el precio de la hoja de coca y comienzan a aumentar los sembríos como consecuencia del Plan Colombia. La razón principal por la que los coccaleros no reclamaron en esos años es que no tenían ante quién protestar. ¿Qué iban a hacer? ¿Marchas ante los narcotraficantes colombianos para exigirles que les compren su materia prima? ¿Demandarles precios más altos? Simplemente se dedicaron, de manera silenciosa, a otra cosa.
- El terrorismo fue derrotado en las zonas coccaleras y de narcotráfico. Solo quedaron algunos rezagos en el Alto Huallaga y en la selva central. No es casual que ahora esos remanentes empiecen a operar otra vez, estrechamente vinculados al narcotráfico. Eso no significa que exista el peligro de que se repita una situación como la de la década de 1980. No. Sendero Luminoso está derrotado y no volverá a ser lo que fue. Pero es significativo que reaparezcan cuando se reactiva el negocio del narcotráfico y aumentan los cultivos ilegales de hoja de coca.
- La desaparición de esas 100.000 hectáreas de coca dejó a esas zonas tan pobres como antes. El auge fue completamente ficticio y no trajo ninguna mejora perdurable en el nivel de vida de la población. Por el contrario, acarrió grados de violencia terribles, muerte, destrucción y corrupción. El balance costo-beneficio de la “época

dorada” de los cultivos de coca y del narcotráfico es clarísimo: los costos —pagados precisamente por los campesinos, la población más pobre— fueron altísimos, y los beneficios, magros y efímeros.

### “LA ALTERNATIVA ES INDUSTRIALIZAR LA COCA”

Esa es una de las sandeces más colosales que se dicen con respecto a la hoja de coca. Pero que tiene una gran difusión, como lo demuestra la reciente resolución del Gobierno Regional del Cusco que, para justificar su desatinada ordenanza, ha destinado una suma de dinero de sus escasos recursos para industrializar la hoja de coca.

En realidad, no hay ninguna posibilidad de industrializar la hoja de coca. La única industria que florece con la hoja de coca es el narcotráfico. Fuera de eso, las cantidades industrializables son ínfimas. Actualmente se utiliza en total, en la industria legal, aproximadamente 0,18 por ciento de la producción de hoja de coca. Y no existe posibilidad alguna de expandir significativamente esa cifra.

La razón es simple. La coca tiene dos usos principales: la producción de cocaína y el *chacchado*. Fuera de eso, el consumo es mínimo.

El principal consumidor de hoja de coca industrial es la Coca-Cola, que utiliza unas 130 toneladas al año (0,1 por ciento de la producción total peruana del 2004) con una producción mundial de 500 millones de botellas diarias de esa bebida.

Cualesquiera de las otras bebidas —existentes o por crearse— que usen hoja de coca como ingrediente no pueden consumir sino unos pocos kilos (tal vez gramos) de hoja de coca diariamente. El mate filtrante consume unas 10 toneladas al año, el 0,009 por ciento de la producción peruana.

Esa es la realidad. Las ilusiones de que con la coca se puede hacer galletas, pasta de dientes, caramelos u otros productos que tengan difusión masiva, son necedades. Esos productos se están fabricando ya desde hace años o décadas, sin que nadie, salvo un puñado de fanáticos, los consuman. La coca sabe mal y huele mal, según los consumidores. ¿Por qué alguien usaría una pasta de dientes que sabe mal y huele mal y que no tiene ninguna ventaja sobre las otras?

Las galletas y otros productos similares tienen el mismo problema. Porque, por suerte, nadie toma en serio el otro mito, el de las propiedades alimenticias de la hoja de coca. Esa es otra de las tonterías que se repiten incesantemente. El punto es que la hoja de coca no posee propiedades alimenticias. Sus defensores dicen que tiene un alto contenido de proteínas. Eso es falso en dos sentidos: (i) La hoja de coca tiene aproximada-

mente 13 por ciento de proteínas (otros dicen que hasta 18 por ciento). Sin embargo, otras plantas, como la alfalfa, tienen 50 por ciento de proteínas. Desde ese punto de vista, los cocaleros deberían transformarse en alfalferos. (ii) Las proteínas de la hoja de coca (y las de la alfalfa y otros vegetales) no pueden ser absorbidas por el organismo humano.<sup>6</sup>

En síntesis, no hay ninguna razón para que el público consuma productos fabricados con hoja de coca si esta no aporta ni sabor ni nutrientes. Esa no es una teoría. Todos los intentos realizados en el Perú y Bolivia han fracasado a lo largo de varias décadas. El mercado es inapelable.

Ahora bien: en el supuesto negado de que la hoja de coca sí fuera atractiva para los consumidores y, digamos, las galletas con hoja de coca tuvieran éxito, el precio industrial de la hoja de coca para un uso de esa naturaleza sería probablemente muy bajo y resultaría más rentable para un campesino producir café, cacao, palma aceitera o piña que hoja de coca para consumo industrial.

Por donde se la mire, la supuesta alternativa de la industrialización de la hoja de coca es una falacia. O, para decirlo más claramente, un engañamuchachos para justificar el narcotráfico. Porque esa coartada se usa concretamente, aquí y ahora, para proteger la producción de decenas de miles de toneladas de hoja de coca cuyo destino cierto, seguro, indiscutible, son las pozas de maceración de pasta básica y los laboratorios de cocaína. El resto son cuentos.

## EL SUPUESTO FRACASO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO

Otro de los argumentos de los defensores de la coca ilegal es que los programas de desarrollo alternativo (PDA) han fracasado. Lo primero que hay que decir al respecto es que, aun si eso fuera cierto, no se justificarían en lo absoluto los sembríos ilegales de hoja de coca que solo acarrearán muerte, destrucción, delincuencia, corrupción, miseria y atraso. En el hipotético caso —negado— de que hubiera que suprimir los programas de desarrollo alternativo, habría que erradicar de todas maneras los cultivos ilegales. Y eso no causaría un daño irreparable a los cocaleros, como se ha demostrado antes.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Cordero Vilca, Teófila Adriana: “Evaluación nutricional de la proteína de la hoja de coca”. Tesis para optar el título profesional de químico farmacéutico. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Farmacia y Bioquímica, 2002.

Segundo, la verdad es que los programas de desarrollo alternativo no han fracasado. Es cierto que tienen problemas y que son perfectibles, pero eso es muy distinto de señalar que son inútiles.

En muchos lugares se han construido postas médicas, escuelas y carreteras, que han mejorado la calidad de vida de la población. Y, sobre todo recientemente, se han aplicado políticas que han tenido éxito, como conseguir primero mercados y luego incentivar esos cultivos en zonas que antes fueron cocaleras.

Por cierto, no puede pretenderse que los productos legales compitan con la coca dedicada al narcotráfico. Eso es imposible. Sobre todo cuando el narcotráfico ha sido tremendamente exitoso en involucrar a muchos productores de hoja de coca en la producción de pasta básica de cocaína, como lo demuestra la proliferación de pozas de maceración en los valles cocaleros. Por eso es indispensable mantener, simultáneamente, la erradicación forzosa de cocales ilegales.

Los dirigentes cocaleros que critican los PDA no quieren mejorarlos; ni siquiera lo intentan. Solo pretenden desacreditarlos para proseguir con sus cultivos ilegales de coca.

En un caso extremo, en el valle del Monzón, los cocaleros han ubicado puestos de control en la entrada e impiden el ingreso de los funcionarios y técnicos de los programas de desarrollo alternativo. Esa ha sido la única manera de impedir su difusión, porque en la parte baja del valle los cultivos de arroz habían dado buenos resultados.

Ese ejemplo muestra a las claras que lo único que quieren los dirigentes cocaleros es seguir sembrando coca ilegal para el narcotráfico.

Es cierto que los PDA tienen problemas. Uno de ellos es el de los recursos necesarios. Esos programas son costosos y el Estado peruano no invierte un centavo. Toda la ayuda proviene de la cooperación internacional. Y esta es limitada.

En segundo lugar, estos programas tienen que ser administrados cuidadosamente, porque podrían terminar incentivando a nuevos cultivadores de hoja de coca. En efecto, si los que siembran coca ilegal cuentan con ayuda que a otros cultivadores ilegales no se les brinda, se creará un fuerte estímulo para producir más coca y sentarse a esperar que llegue la ayuda. Los cultivadores ilegales de hoja de coca reciben más ayuda que los productores de papa, maíz, avena, cebada, quinua, maca o cualquier otro producto.

Por ello, tampoco tiene sentido lo que propugnan algunos ingenuos: que el Estado o la cooperación internacional compren toda la producción ilegal de coca. Eso solo traería como resultado una explosiva expansión de los cultivos. Todos querrían venderle al Estado —y, a la vez, a los narcotraficantes— su producción.

Curiosamente, solo en el caso de la hoja de coca existe un fuerte lobby intelectual y mediático. No hay un grupo de defensores de la papa que se pasee por los medios, escriba y hable apasionadamente a favor de ese tubérculo. Tampoco del camote o del maíz, a pesar de que son productos ampliamente difundidos, legales y cultivados por muchos campesinos pobres. Probablemente esto se deba, en parte, a razones ideológicas.

En tercer lugar, es también cierto que hay problemas de índole burocrática que retrasan y traban la ejecución de los PDA. Eso, por supuesto, se puede mejorar. Pero el punto es que por lo general los críticos de los PDA no buscan corregir errores sino destruir esos programas, sin importarles que podrían aliviar, por lo menos parcialmente, las carencias de los campesinos.

## LA HOJA SAGRADA

Un argumento simbólico profusamente utilizado es que la coca es la “hoja sagrada de los incas”, parte insustituible de nuestra identidad cultural y nacional. Las recientes ordenanzas del Cusco y Huánuco, que pretenden legalizar lo ilegal, han recurrido a ese argumento.

Nadie entiende por qué han sacralizado la hoja de coca y no la papa o el maíz, productos fundamentales y muy apreciados en la época prehispánica.

En este aspecto, como en otros, se juega con medias verdades y mentiras completas. Como muestra J. A. Lloréns,<sup>7</sup> la explosión del cultivo y *chacchado* de la hoja de coca tuvo lugar durante la Colonia, en el siglo XVI, cuando se multiplicó, según algunos cronistas, por cuarenta o cincuenta en relación con lo que se producía durante el Incanato.<sup>8</sup> Eso es fácilmente explicable por la sobreexplotación a que fueron sometidos los pueblos originarios durante la Colonia; está demostrado que los españoles usaron la coca como un producto para —presuntamente— lograr un mayor esfuerzo a un más bajo costo. Y por el hecho de que, a partir de lo anterior, la producción de coca se transformó en una actividad muy lucrativa para los encomenderos.

<sup>7</sup> Lloréns, José Antonio: “Síntesis histórica del consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú”, en Fernando Rospigliosi, editor: *El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*. Lima: IEP, 2004.

<sup>8</sup> En la época incaica “[...] mascar coca era privilegio de la nobleza” (véase Hemming, John: *La conquista de los incas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 63).

Como dice Hemming:

Durante el gobierno de los incas la coca había sido un privilegio de la familia real y los sacerdotes, pero después de la caída del imperio las hojas quedaron al alcance de quien pudiera pagarlas y muy pronto toda la población indígena había contraído el hábito.<sup>9</sup>

Durante la segunda mitad del siglo XVI había, según Hemming, dos negocios muy rentables para los españoles en el Perú: la minería y la coca.

En suma, si bien es cierto que la coca tiene un uso que se remonta a miles de años y fue un producto apreciado tanto en la época preinca cuanto en la incaica, es más que discutible considerarla como un símbolo de identidad nacional.

#### LA HOJA TRADICIONAL<sup>10</sup>

¿Cuánta hoja de coca se utiliza para el consumo tradicional en el Perú? ¿Quiénes son los que la usan? Esas y otras preguntas básicas fueron respondidas a partir de la encuesta encargada por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Cerca de un millón de personas consume las cuatro quintas partes de toda la hoja de coca que se utiliza de manera tradicional en el Perú. Esa es una de las conclusiones más importantes que se desprenden del análisis de la encuesta Devida-INEI.<sup>11</sup>

Ese millón de personas es el 5 por ciento de la población peruana (mayor de 12 años) y son los que se denominan en este trabajo “*chacchadores* habituales”, es decir, aquellos que *chacchan* hoja de coca entre una y siete veces a la semana. Ellos consumen poco menos de 5.900 toneladas de coca al año,<sup>12</sup> un promedio aproximado de 5,5 kilos de hoja de coca por persona al año.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 442.

<sup>10</sup> A partir de Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca. Análisis de la encuesta Devida-INEI sobre consumo tradicional de la hoja de coca*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004.

<sup>11</sup> La encuesta que encargó Devida al INEI se realizó entre noviembre del 2003 y enero del 2004 en todo el país, con una muestra de más de 8.000 viviendas.

<sup>12</sup> Eso equivale a 5,4 por ciento de la producción de coca, calculada en 110.000 toneladas.

Otro millón de personas que también *chacchan*, como los habituales, en el trabajo y el hogar, pero solo eventualmente, utilizan otras 500 toneladas de coca en el *chacchado*.

Un millón más de personas *chacchan* hoja de coca en diversas actividades (que no son el trabajo y el hogar), como el marcado de animales, las fiestas costumbristas, los velorios y los entierros. Este grupo utiliza, en conjunto, unas 900 toneladas de hoja de coca al año.

En suma, tres millones de personas *chacchan* unas 7.300 toneladas de hoja de coca al año, más de 97 por ciento de toda la hoja de coca que se utiliza para el consumo tradicional en el Perú.<sup>13</sup>

Otro millón de personas consumen el resto, aproximadamente 3 por ciento de la hoja de coca (unas 190 toneladas al año)<sup>14</sup> en forma de mates o infusiones, o en otros usos distintos del *chacchado*.

En total, entonces, se consumen unas 7.500 toneladas de hoja de coca al año en el Perú.<sup>15</sup> Veinte por ciento de la población (mayor de 12 años), cuatro millones de personas, consumen el 100 por ciento de la hoja de coca (tradicional). Ese 20 por ciento se distribuye de la siguiente manera:

- 5 por ciento *chaccha* el 78 por ciento de toda la hoja consumida.
- 10 por ciento *chaccha* el 19 por ciento de toda la hoja consumida.
- 5 por ciento utiliza el 3 por ciento de la hoja en forma de mates u otros usos (véase el gráfico 1).

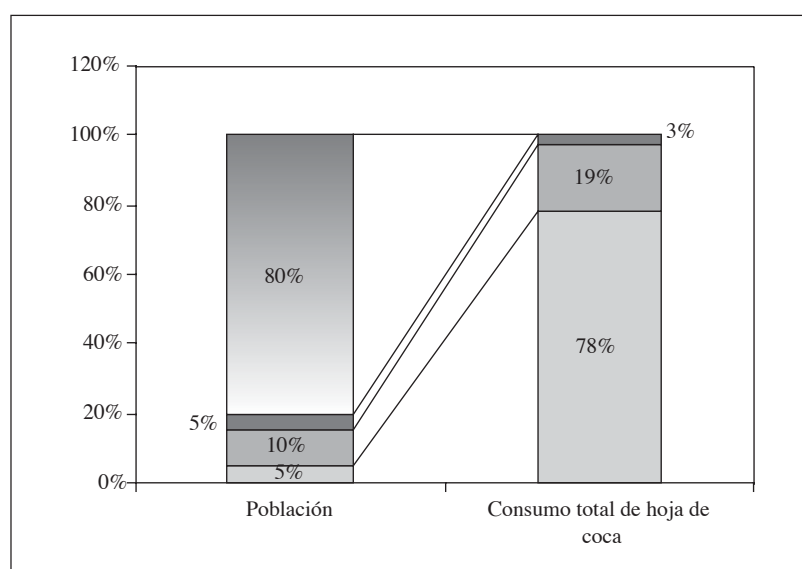
Ese 5 por ciento de la población que *chaccha* las cuatro quintas partes de toda la hoja de coca que se consume en el país, los *chacchadores* habituales, son personas dedicadas predominantemente a la agricultura y la ganadería, que habitan en las áreas rurales, en la sierra (por encima de los 2.300 metros de altura), con bajos niveles de educación (más de 40 por ciento de analfabetos), de origen quechua o aimara, con niveles de vida e ingresos (175 nuevos soles promedio mensual) muy bajos, que *chacchan* porque creen que la coca ayuda a trabajar o por costumbre. Ese es, de manera sucinta, el perfil de los *chacchadores* habituales.

<sup>13</sup> Es decir, toda la hoja de coca dedicada al *chacchado* es el 6,6 por ciento de la producción total.

<sup>14</sup> El 0,17 por ciento de la producción total.

<sup>15</sup> Esa cifra difiere del resultado de las preguntas referentes a la adquisición y obtención de hoja de coca, lo que se explica más adelante.

**Gráfico 1**  
**Consumo de hoja de coca en la población mayor de 12 años**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca. Análisis de la encuesta Devida-INEI sobre consumo tradicional de la hoja de coca*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004.

Tomando la cifra más alta que se desprende de la encuesta, 8.800 toneladas de coca que se compran para el uso tradicional,<sup>16</sup> y comparándola con otras estimaciones que existen para años anteriores, se deduce que el consumo tradicional está en retroceso en términos relativos y también en términos absolutos.

Así, las cifras encontradas por Lloréns<sup>17</sup> indican que a fines de la década de 1950 se producían y consumían entre 9.200 y 10.000 toneladas de hoja de coca,<sup>18</sup> con una población de aproximadamente 10 millones de habitantes.<sup>19</sup> Es decir, con alrededor de 35 por ciento de la población actual se consumía tradicionalmente más de lo que ahora se utiliza en esa modalidad.

<sup>16</sup> Si se suman las cantidades que los encuestados dicen haber *comprado* en un año, el total es de 8'786.536 kilos, cifra distinta de los 7'488.018 kilos que se desprende de las respuestas sobre el *consumo* de hojas de coca.

<sup>17</sup> Lloréns, *op. cit.*

<sup>18</sup> En ese momento la cantidad de hoja de coca destinada al narcotráfico era significativamente menor que hoy día.

<sup>19</sup> El censo de 1961 arroja una población de 10'420.357 habitantes.

Eso no hace más que confirmar lo que muestran las cifras de la encuesta. Los *chacchadores* habituales, que consumen la mayor parte de la hoja de coca, son los más pobres y menos educados. Conforme avanza el proceso de urbanización y mejora la calidad de vida de las personas, va disminuyendo el *chacchado* de la hoja de coca. Se *chaccha* menos en Lima que en el resto del país, menos en las ciudades que en el campo, menos en la costa y en la selva que en la sierra. Y en el último medio siglo la migración ha ido de la sierra a la costa (y a la selva), del campo a las ciudades, principalmente a Lima.

Sin duda, sigue existiendo un mercado para el uso tradicional de la hoja de coca, y esto seguirá siendo así por mucho tiempo. Pero, a la luz de los datos, es probable que vaya disminuyendo progresivamente en el largo plazo, sobre todo al decrecer el *chacchado* habitual, que es el que utiliza el grueso de quienes consumen hoja de coca. La subsistencia de otras formas de consumo como mates e infusiones, y el “*chacchado* eventual” en ceremonias y ritos tradicionales posiblemente permanecerá, pero para eso se utiliza, como se ha visto, cantidades insignificantes.

## CHACCHADORES DE HOJA DE COCA

### LOS CONSUMIDORES DE HOJA DE COCA

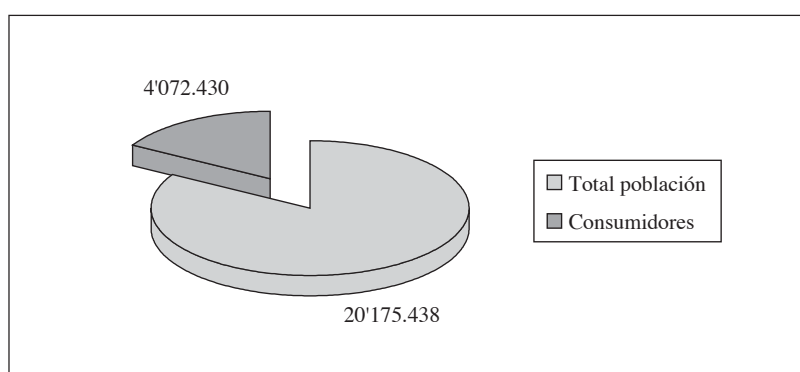
¿Quiénes consumen hoja de coca? Las preguntas relevantes están contenidas en el capítulo 500 de la encuesta del INEI, en el que se pregunta a los mayores de 12 años sobre las “formas del consumo de la hoja de coca”.

En total, los que responden que “sí” consumen hojas de coca en cualquiera de sus formas son unos 4 millones de personas mayores de 12 años (4'072.430). Pero esa cifra es engañosa. Engloba a una persona que mastica hojas de coca todos los días del año y a otra que ha bebido una vez al año un mate de coca. Es decir, agrupa a alguien que ha consumido, en promedio, unos 5,5 kg de hoja de coca al año, con otra que ha utilizado un par de gramos en un año (véase el gráfico 2).

Una primera diferenciación que hay que establecer es entre aquellos que mastican o *chacchan*<sup>20</sup> la hoja de coca y aquellos que beben

<sup>20</sup> Según los expertos, no es lo mismo *chacchar* —que es una técnica relativamente complicada de manejar el bolo de coca en la boca— que masticar. Sin embargo, hecha esa aclaración, por razones de comodidad en el texto se usarán ambos términos como sinónimos.

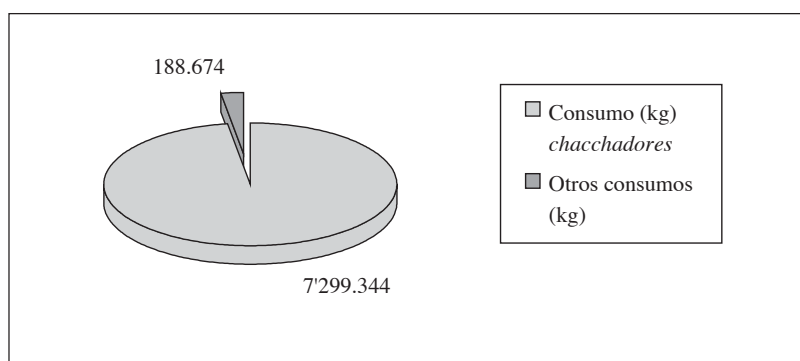
**Gráfico 2**  
**Consumidores de hoja de coca**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca, op. cit.*

mates o infusiones de coca o la utilizan de otra manera que no incluye el *chacchado*, como ceremonias (pago a la tierra, etcétera) o adivinación. Los primeros consumen 7'299.344 kilos de coca al año; los segundos, 188.674 kilos. Es decir, los masticadores utilizan 97,48 por ciento del total de 7'488.018 kilos consumidos al año (véase el gráfico 3 y el cuadro 1).<sup>21</sup>

**Gráfico 3**  
**Total consumo en kilogramos de hoja de coca**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca, op. cit.*

<sup>21</sup> Esta cifra difiere de la que se desprende del análisis del capítulo 400 de la encuesta del INEI, en el que se pregunta por la *compra* de hoja de coca.

**Cuadro 1**  
**Consumo total de hoja de coca**

Chacchadores	Población	Porcentaje	Consumo	Porcentaje anual (kg)
Trabajo y hogar	2'019.574	68,2	6'362.341	87,2
Marcado de animales	57.433	1,9	81.724	1,1
Fiestas costumbristas	135.388	4,6	142.128	1,9
Velorios y misas	377.529	12,8	94.451	1,3
Curaciones	139.566	4,7	177.090	2,4
Otro	162.901	5,5	282.193	3,9
Otro	68.331	2,3	159.417	2,2
Subtotal	2'960.722	100,0	7'299.344	100,0
<b>En la preparación de mates o infusiones para beber</b> <input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>
Después de los alimentos	173.647	18,0	61.466	37,2
Para combatir el frío	70.125	7,3	52.005	31,5
Para mantenerse despierto	43.336	4,5	7.160	4,3
Para viajar/soroche	41.799	4,3	1.451	0,9
Curación de malestares	601.332	62,3	10.079	6,1
Otro	32.478	3,4	3.191	1,9
Otro	2.059	0,2	29.668	18,0
Subtotal	964.777	100,0	165.018	100,0
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Otros usos (no chacchado)</b> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adivinación	49.447	29,2	2.160	9,1
Atraer buena suerte	6.585	3,9	121	0,5
Ceremonias rituales	39.654	23,4	5.082	21,5
Otro	72.714	42,9	16.262	68,5
Otro	1.138	0,7	30	0,0
Subtotal	169.538	100,0	23.655	100,0
<b>Total</b>	<b>4'095.036</b>	<input type="checkbox"/>	<b>7'488.018</b>	<input type="checkbox"/>

Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca*, op. cit.

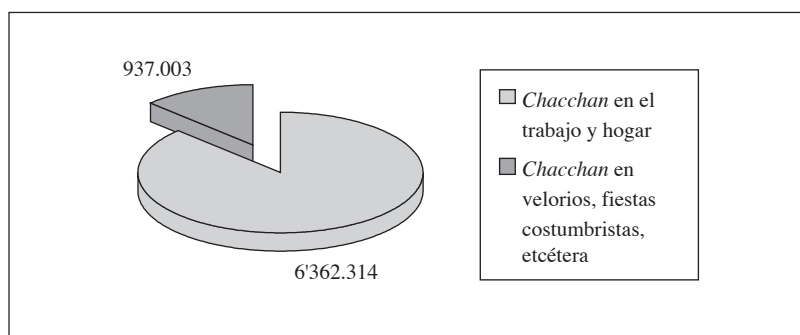
Nota: Las preguntas de la encuesta permiten respuestas múltiples. Sin embargo, para la elaboración de este cuadro se han omitido las superposiciones.

Entre los que *chacchan* la hoja de coca hay también una clara diferencia entre los que lo hacen en el trabajo y en el hogar<sup>22</sup> y los que lo

<sup>22</sup> La pregunta se refiere a los que *chacchan* "En el trabajo agrícola, comunal, construcción, artesanal, en el hogar, etcétera".

hacen en velorios, fiestas costumbristas, carnavales o para curación de enfermedades. En conjunto, todos los masticadores *chacchan* 7'299.344 kilos de coca, de los cuales 6'362.341 son utilizados por los que mastican para el trabajo y en el hogar. Es decir, estos usan 87 por ciento de toda la coca masticada (véase el gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Total consumo en kilogramos para *chacchar***



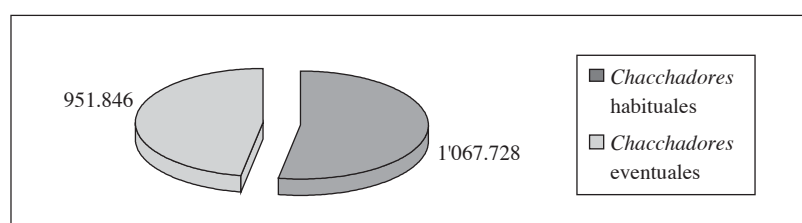
Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca*, op. cit.

Los que *chacchan* en el trabajo o en el hogar son en total unos dos millones de personas, de las cuales aproximadamente un millón son los que se pueden denominar *chacchadores* habituales, aquellos que *chacchan* entre una y siete veces a la semana. La diferenciación puede parecer arbitraria, pero es esencial. No es igual aquel que *chaccha* 365 días al año de aquel que lo hace una, dos o tres veces en un año. El corte establecido para caracterizar el *chacchado* habitual es similar al que se puede establecer para el bebedor de café o el fumador de cigarrillos (véase el gráfico 5).

Para efectos de un manejo más claro de las cifras, se ha establecido tres categorías: los *chacchadores* habituales, que *chacchan* en el trabajo o el hogar entre una y siete veces a la semana; un segundo grupo incluye a los que lo hacen quincenal, mensual o bimestralmente; y un tercer grupo, a los que lo hacen entre una y cuatro veces al año (véase el cuadro 2).

Los *chacchadores* habituales son claramente los que consumen la mayor parte de la hoja de coca: 5'873.926 kilos sobre 6'326.341 kilos que utilizan en total los masticadores que lo hacen en el trabajo o en el hogar. Es decir, los *chacchadores* habituales usan más de 92 por ciento

**Gráfico 5**  
**Chacchadores de hoja de coca en el trabajo o en el hogar**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca, op. cit.*

**Cuadro 2**  
**Consumo de los que *chacchan* en el trabajo y en el hogar**

	Población	Porcentaje	Kg/año	Porcentaje	Consumo per cápita (kg/año)	Consumo per cápita (g/día)
Habituales	1'067.728	52,9	5'873.926	92,3	5,50	15,07
Segundo grupo	228.180	11,3	220.977	3,5	0,97	2,65
Tercer grupo	614.110	30,4	180.057	2,8	0,29	0,80
Otro	109.556	5,4	87.381	1,4	0,80	2,19
<b>Total</b>	<b>2'019.574</b>	<b>100,0</b>	<b>6'362.341</b>	<b>100,0</b>	<b>□3,15</b>	<b>□8,63</b>

Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca, op. cit.*

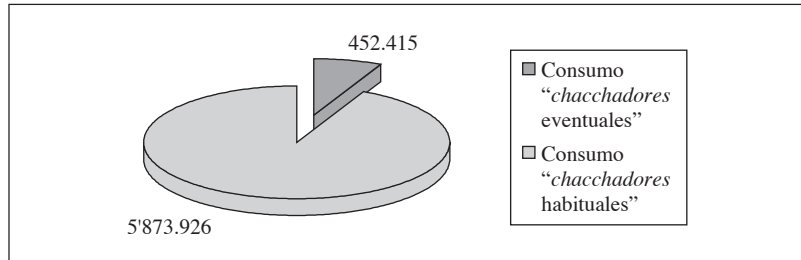
del total de los que *chacchan* en este rubro (los que mastican hoja de coca en el trabajo o en el hogar). O el 78 por ciento del total de la hoja de coca que se consume en el Perú anualmente por todo concepto (véase los gráficos 6 y 7).

El promedio de consumo diario de los *chacchadores* habituales es de 15 gramos; el del segundo grupo, de 2,65 gramos diarios; y el del tercero, de 1 gramo al día (véase el gráfico 8).

En suma, un millón de personas (el 5 por ciento de la población mayor de 12 años) consume las cuatro quintas partes de toda la hoja de coca que se utiliza anualmente en el Perú.

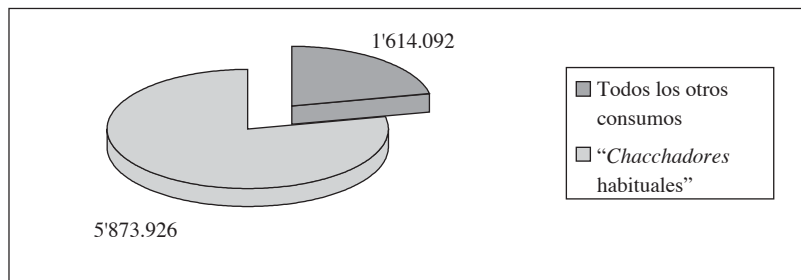
¿Quiénes son ellos? ¿Dónde viven? ¿En qué trabajan? ¿Cuál es su nivel de educación? ¿Cuáles sus ingresos?

**Gráfico 6**  
**Total consumo en kilogramos de *chacchadores* de hoja de coca en el trabajo o en el hogar**



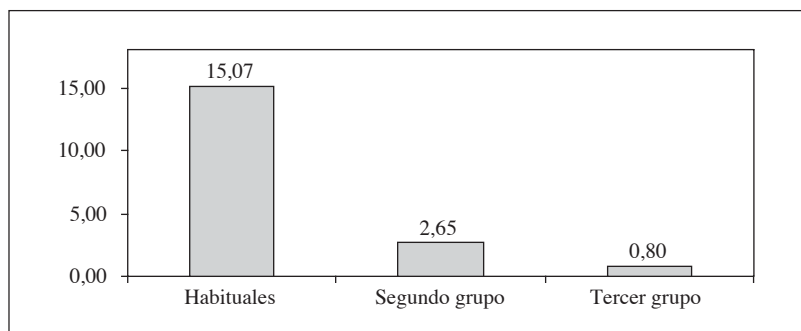
Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca, op. cit.*

**Gráfico 7**  
**Total consumo de hoja de coca en el Perú en kilogramos**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca, op. cit.*

**Gráfico 8**  
**Consumo de los que *chacchan* en el trabajo y el hogar**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca, op. cit.*

## LOS QUE *CHACCHAN* EN EL TRABAJO Y EN EL HOGAR

Como se puede apreciar en el cuadro 1, los dos millones de personas que *chacchan* en el trabajo y en el hogar consumen más de 87 por ciento de toda la coca que se *chaccha*. Poco más de un millón son los *chacchadores* habituales (*chacchan* entre una y siete veces a la semana), y otro millón son los “*chacchadores* eventuales” (véase el cuadro 2), que, a su vez, se subdividen en dos grupos. En esta parte se analizará el perfil de los *chacchadores* habituales de hoja de coca, comparándolo con el de los *chacchadores* eventuales.

### *Educación*

Poco más de 40 por ciento de los *chacchadores* habituales de hoja de coca son analfabetos.<sup>23</sup> El porcentaje es notoriamente diferente del de los *chacchadores* eventuales del segundo grupo (aquellos que *chacchan* una vez cada quincena, una vez al mes o una vez cada dos meses), en el que se encuentra un 25 por ciento de analfabetos; y del de los del tercer grupo (que mastican hoja de coca entre una y cuatro veces al año), entre los que hay un 12 por ciento de analfabetos.

La misma relación se encuentra considerando los que no asistieron a la escuela. Entre los *chacchadores* habituales la proporción es de 29 por ciento; en el segundo grupo, 17 por ciento; y en el tercero, 7 por ciento.

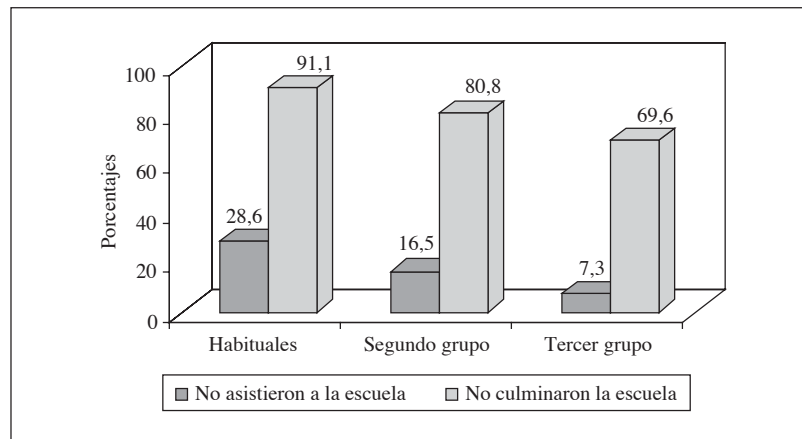
Del total de *chacchadores* habituales, 91 por ciento no culminó sus estudios escolares. En el segundo grupo la proporción de los que no concluyeron la escuela es de 81 por ciento; y en el tercero, de 70 por ciento (véase el gráfico 9).

### *Dónde viven*

Las cuatro quintas partes de los *chacchadores* habituales residen en las áreas rurales. La proporción desciende a 67 por ciento en el segundo grupo y a 60 por ciento en el tercero. Los que habitan en poblaciones urbanas, exceptuando a Lima Metropolitana, son el 19 por ciento de los *chacchadores* habituales, proporción que aumenta a 31 por ciento y 38 por ciento en los casos del segundo y tercer grupo respectivamente. En Lima Metropolitana solo reside 1 por ciento de los *chacchadores* habituales, 3 por ciento de los del segundo grupo y 2 por ciento de los del tercero.

<sup>23</sup> Analfabeto en este trabajo es el que a la pregunta ¿sabe leer y escribir? responde “no”. Un criterio distinto es el de los que nunca asistieron a la escuela.

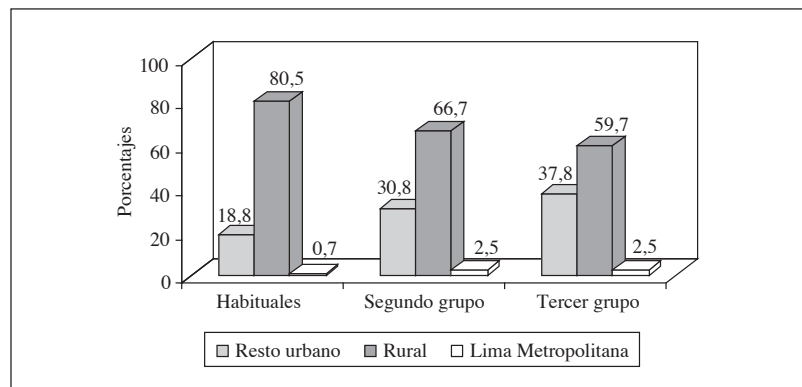
**Gráfico 9**  
**Niveles de educación**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca, op. cit.*

Así, pues, la habitualidad del *chacchado* está claramente asociada a la residencia rural. En una gran ciudad como Lima el porcentaje de *chacchadores* habituales es mínimo. Se puede deducir que con la urbanización de la población el *chacchado* habitual tiende a disminuir, es decir, conservan la costumbre del *chacchado* mientras están en el campo y tienden a abandonarla cuando migran a las ciudades. Los *chacchadores* eventuales probablemente conservan la costumbre por más tiempo (véase el gráfico 10).

**Gráfico 10**  
**Área donde residen los chacchadores**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca, op. cit.*

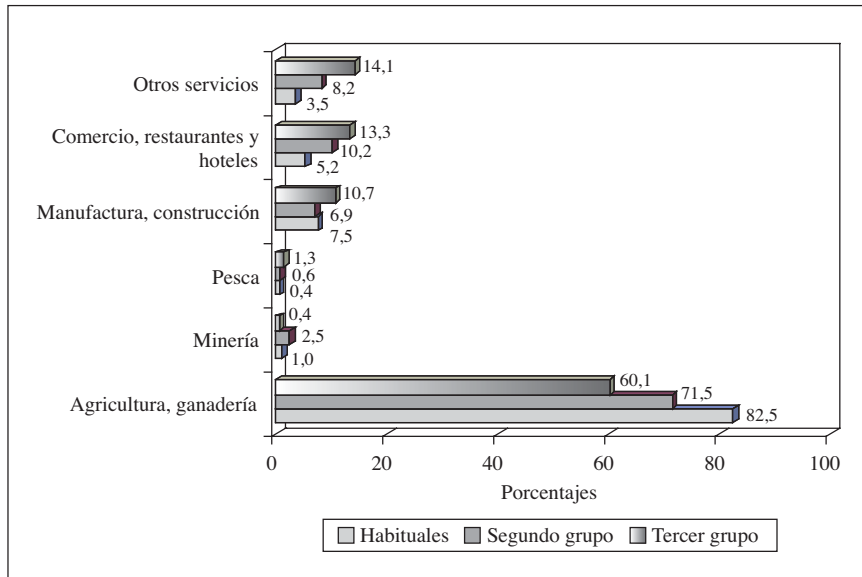
Los *chacchadores* habituales viven mayoritariamente en la sierra, por encima de los 2.300 metros. El 81 por ciento de ellos se ubica por encima de los 2.300 metros sobre el nivel del mar.

### *En qué trabajan*

Más de las cuatro quintas partes de los *chacchadores* habituales trabajan en la agricultura o ganadería, lo que es congruente con su ubicación en el área rural. Un 7,5 por ciento en el rubro manufactura y construcción, y 5 por ciento en comercios, restaurantes y hoteles. La proporción de los que trabajan en agricultura y ganadería va descendiendo conforme se pasa al segundo y tercer grupo —71 por ciento y 60 por ciento respectivamente—, aunque, como puede apreciarse, sigue siendo de lejos la ocupación principal.

En el segundo grupo, 18 por ciento trabaja en servicios, proporción que aumenta a 27 por ciento en el tercer grupo (véase el gráfico 11).

**Gráfico 11**  
**Sector de la producción en el que trabajan**

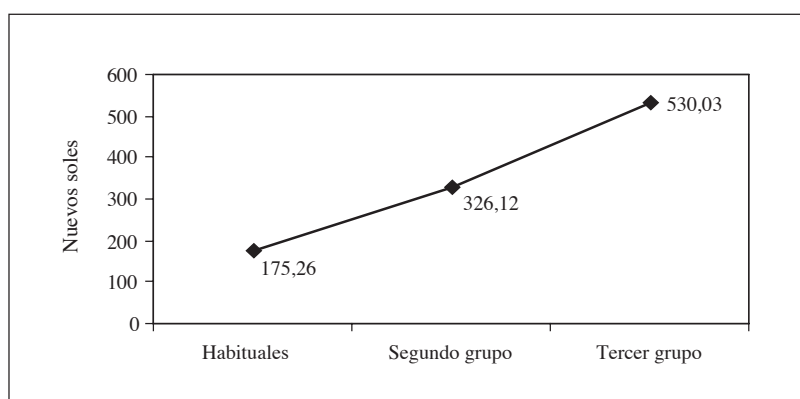


Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca*, op. cit.

### *Ingreso mensual*

Los ingresos de los *chacchadores*, como puede esperarse por las características antes detalladas, son muy bajos aun considerando los promedios nacionales. Pero los *chacchadores* habituales tienen un ingreso mensual particularmente magro, aproximadamente la mitad de los del segundo grupo y un tercio de los del tercero. (véase el gráfico 12).

**Gráfico 12**  
**Ingreso promedio mensual**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca*, op. cit.

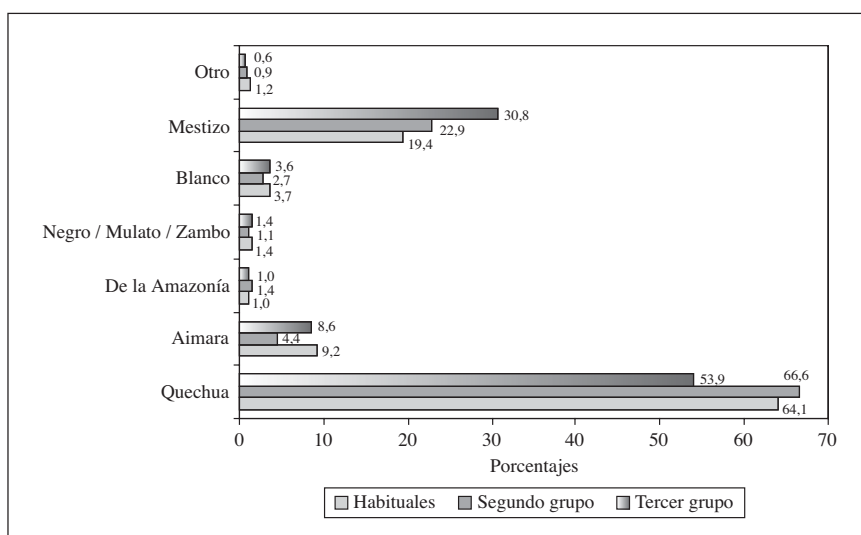
Nota: Ingreso promedio mensual del jefe de hogar.

### *Idioma y etnia*

La autoidentificación de los *chacchadores* habituales es abrumadoramente indígena. Cuando se les pregunta: “Por sus antepasados y de acuerdo con sus costumbres, usted se considera de origen...”, poco más de 73 por ciento responde quechua o aimara; 64 por ciento se considera quechua y 9 por ciento, aimara. La proporción es similar en los otros dos grupos: 71 por ciento y 76 por ciento respectivamente (véase el gráfico 13).

Esto coincide casi exactamente con la lengua materna. A la pregunta: “El idioma o dialecto materno que aprendió en su niñez fue...”, 73 por ciento responde quechua o aimara, en las mismas proporciones que la pregunta anterior, 64 por ciento quechua y 9 por ciento aimara, mientras que solo 27 por ciento tiene el castellano como lengua materna. La proporción

**Gráfico 13**  
**Por sus antepasados y de acuerdo con sus costumbres usted se considera de origen...**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca*, op. cit.

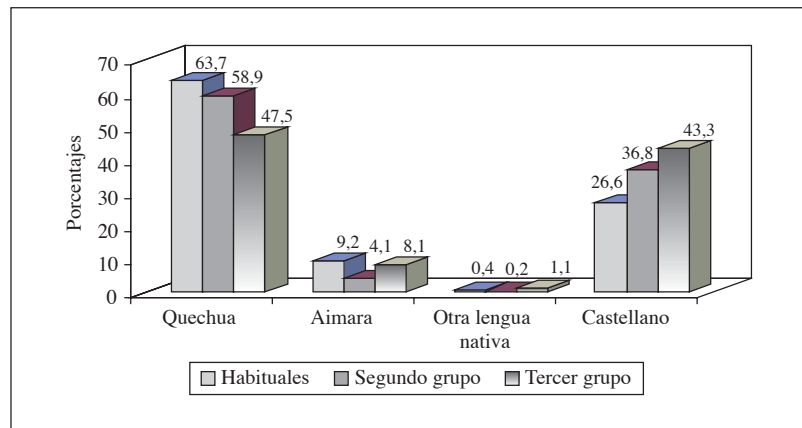
de estos últimos aumenta conforme se va espaciando la habitualidad del *chacchado*. Así, en el segundo grupo (los que *chacchan* quincenal, mensual o bimestralmente) 37 por ciento tiene el castellano como lengua materna; y en los del tercer grupo (los que *chacchan* entre una y cuatro veces al año), la proporción sube a 43 por ciento (véase el gráfico 14).

#### OPINIONES SOBRE EL CONSUMO DE HOJA DE COCA

Las preguntas hechas a los encuestados se refieren a su opinión sobre si “la gente” *debería* consumir hojas de coca, y si creen que sus hijos *consumirán* hojas de coca.

A la pregunta de si más gente debería consumir hojas de coca, quienes en mayor proporción creen que “sí” son los *chacchadores* habituales (63 por ciento), proporción que va decreciendo progresivamente entre los que *chacchan* en el trabajo y el hogar, en el conjunto de los *chacchadores*, entre los consumidores no *chacchadores* y cae bruscamente entre los no consumidores (25 por ciento). De manera inversa, aumenta la proporción de los que “no” creen que más personas deberían consumir hojas de coca desde 21 por ciento entre los *chacchadores* habituales hasta

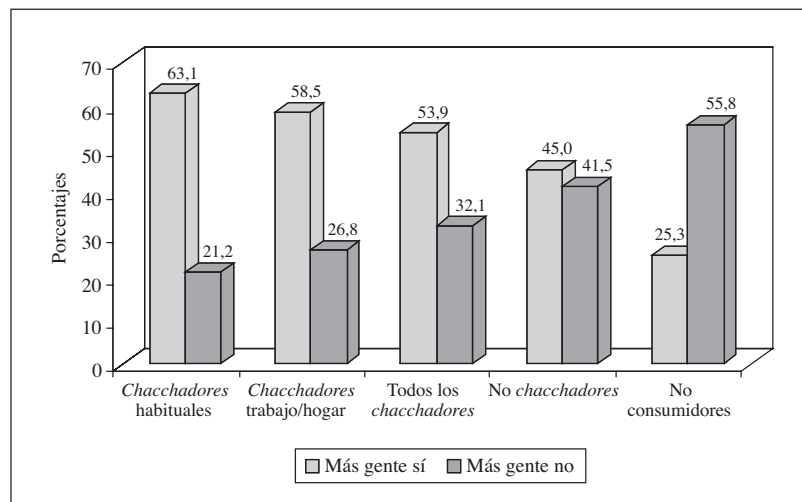
**Gráfico 14**  
**Lengua materna**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca, op. cit.*

56 por ciento de los no consumidores. Es decir, hay una relación directa entre la frecuencia y la cantidad de consumo de hojas de coca y la opinión de las personas favorable y desfavorable al consumo de los demás (véase el gráfico 15).

**Gráfico 15**  
**¿Más gente debería consumir hoja de coca?**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca, op. cit.*

Una pregunta muy importante es la que se refiere a los hijos. En este caso no se considera a los que no tienen hijos o los que tienen hijos ya mayores. Esta pregunta es distinta de las anteriores tanto porque no se formula en términos de “deberían” sino si creen que “consumirán” cuando sean adultos, cuanto por el hecho que no se refiere a los “otros” en general sino a sus propios hijos (véase el cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**¿Cree usted que sus hijos consumirán hojas**  
**de coca cuando sean adultos?**  
**(Porcentajes)**

	Chacchadores habituales	Chacchadores en el trabajo y el hogar	Todos los chacchadores	Consumidores no chacchadores	No consumidores
Sí	23,6	20,3	17,6	12,7	3,0
No	31,0	36,7	40,5	45,6	48,4

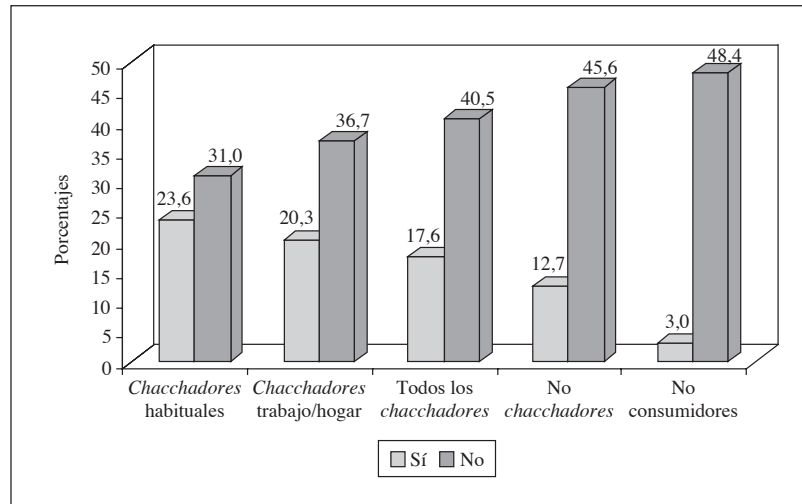
*Fuente:* Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca*, op. cit.

*Nota:* Respuestas múltiples.

Aquí, menos de un cuarto de los *chacchadores* habituales cree que sus hijos consumirán hojas de coca, proporción que se reduce a un insignificante 3 por ciento en el caso de los no consumidores, en el entendido de que cuando la pregunta se hace a los *chacchadores* probablemente están pensando en el *chacchado*, y cuando se formula a los no *chacchadores* posiblemente se refieran a cualquier forma de consumo, sobre todo a la más común entre los no *chacchadores*, que es la de mates o infusiones (véase el gráfico 16).

De ser válidas estas proyecciones de los mismos consumidores, se confirmaría la tendencia anotada anteriormente en el sentido de que la perspectiva es hacia una progresiva disminución del consumo tradicional de la hoja de coca, en particular del *chacchado*.

**Gráfico 16**  
**¿Sus hijos consumirán hoja de coca cuando sean adultos?**



Fuente: Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca*, op. cit.

---

Francisco Durand  
EL PROBLEMA COCALERO Y  
EL COMERCIO INFORMAL  
PARA USO TRADICIONAL

**E**l aumento cualitativo y cuantitativo del narcotráfico, la relativa unificación de las federaciones de productores de las cuencas cocaleras —con sus consiguientes movilizaciones locales, regionales y nacionales—, así como más de dos decenas de proyectos de ley han provocado —en el 2004 y en lo que va del 2005— la aparición de una serie de informes y ensayos sobre la problemática de la hoja de coca en el Perú.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase Thoumi, Francisco: *El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá: Planeta, 2002. Del mismo autor: “Las drogas ilegales en el Perú”. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo. Primer borrador, 2003. Además, Boluarte, Manuel: *La coca y el narcotráfico en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía y Política, 2005. Cuadernos de Trabajo n.º 2. Y, sobre el narcotráfico, Toledo, Lorena: *La coca y el narcotráfico en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía y Política/Konrad Adenauer Stiftung, 2005. El primer trabajo de Thoumi aquí citado ofrece una visión comparativa andina. Sobre los cocaleros y sus movimientos se han escrito varios, entre ellos Antesana, Jaime: *El movimiento cocalero en el Perú: De la reducción gradual a “coca o muerte”*. Lima: Instituto Peruano de Economía y Política, 2005. Cuadernos de Trabajo n.º 3. Cabieses, Hugo y otros: *Hablan los diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú*. Quito: TNI-MILAL/Abya-Yala, 2005. Durand, Úrsula: “Coca o muerte”: The Radicalisation of the Cocalero Movement”. Oxford: University of Oxford, Latina American Centre, 2005. Master of Philosophy dissertation. También se deben tomar en cuenta las investigaciones de campo de Grade sobre el comercio formal (Glave, Manuel y Cristina Rosemberg: “La comercialización de hoja de coca en el Perú: Análisis del comercio formal”. Lima: Grade, 2005. Informe de investigación), y la de Desco sobre el comercio informal (Durand, Francisco: “El comercio informal de la coca para uso tradicional”. Lima: Desco, 2005. Informe

No obstante, la gran mayoría de esos informes obvia el enfoque económico, es decir, el análisis de la organización de la cadena productiva de la hoja de coca y su modo de operar en el mercado negro. En ese sentido, cabe preguntarse: ¿qué conocemos del comercio informal, y qué nos dice de cómo se inserta esa parte en el todo, particularmente con lo formal?; ¿cómo se relaciona con otras partes?; ¿por qué crece este tipo de comercio?; y, ¿qué es lo que nos permite concluir respecto de la capacidad de control de las instituciones del Estado?

Insistimos en el tema porque el comercio informal de la hoja de coca —contrabando o clandestino— constituye una dimensión poco conocida, pero clave, de ese mercado. Poco o casi nada sabemos de él. No se ha encontrado ninguna fuente escrita sobre la informalidad, aunque la Empresa Nacional de la Coca (Enaco) ha producido varios informes de circulación institucional interna que muestran una preocupación por combatirlo.<sup>2</sup> Y hasta ahora, desde diversas perspectivas, los estudios centran algo de atención en las transacciones formales —a cargo de Enaco, empresa estatal que opera como monopolio, zarandeada por su ineficiencia— y en las ilegales —a cargo principalmente de narcotraficantes, condenados públicamente por los analistas y los estados—. En ese marco, los productores cocaleros son vistos como actores que se mueven en un espacio en el que se produce más de una colisión entre lo legal y lo ilegal.

En el intento por llenar ese vacío, este artículo estudia la informalidad como parte del mercado total de la hoja de coca, para lo cual identifica a los distintos agentes que operan en la cadena productiva y toma en cuenta la fragilidad institucional del Estado y de la sociedad peruanos. Desde nuestra perspectiva, esta última variable explicativa es importante tanto como causa —facilita la existencia del comercio informal— cuanto como consecuencia —su presencia, aunada al comercio ilícito, la deteriora todavía más—.

La expresión ‘comercio informal’ alude al acopio —el recojo de la materia prima en el lugar de producción— y la venta “informal” de hoja de coca en los mercados para consumo tradicional, realizada por comerciantes

de investigación). De parte del Estado, los avances más importantes son el estudio de INEI-Devida (*Encuesta Nacional sobre Consumo Tradicional de Hoja de Coca en los Hogares*. Lima: INEI/Devida, 2004) y la base de datos de Enaco (Fondo Nacional Financiero del Estado [Fonafe]: *Perú: Oferta de hoja de coca. Estadística básica [2001-2004]*. Lima: Fonafe, 2005). Un trabajo del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) elabora explicaciones sobre el consumo de hoja de coca en vista de los datos del INEI (Rospigliosi, Fernando, editor: *El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*. Lima: IEP, 2004).

<sup>2</sup> Enaco: “Alternativas de incremento de compras y ventas: Sucursal Huancayo”. Lima: Enaco, 2000.

no autorizados. Anotemos que también existen comerciantes autorizados en las ciudades que distribuyen hoja de contrabando mezclándola con la que compran de Enaco, usando sus saquillos de una arroba para aparentar legalidad, o vendiéndola aparte, por lo general a escondidas. Este tipo de superposición resulta bastante común y es parte del problema, es decir, de la niebla que envuelve a los agentes y sus transacciones, y que debe ser despejada por el bien del país.

El comercio informal forma parte de la cadena productiva de la hoja de coca de uso legal, en la que los informales —llamados en la jerga cocalera “contrabandistas”, “contras” o “tronqueros”— compiten con Enaco. Se habla de informalidad porque es, como la informalidad urbana, practicada por gente que no tiene autorización o licencia para ello y en lugares no autorizados, y es más o menos tolerada por el Estado.

Investigar la informalidad de las ventas de hoja de coca es de suyo muy importante, porque —dada su demostrada mayor capacidad que Enaco para abastecer a los consumidores legales, principalmente los masticadores tradicionales— una visión de ese universo sirve para discutir alternativas de comercialización legales innovadoras que incluyan dos aspectos fundamentales: a) la formalización de los informales; y, b) un mejor sistema de control.

Asimismo, este análisis tiene también un cierto interés comparativo. El Perú y Bolivia, a diferencia de Colombia, consideran legal el cultivo de la hoja de coca y aceptan el consumo tradicional. Conocer la realidad peruana interesa para ver en qué aspectos radica la diferencia o coincidencia de los dos países hermanos y vecinos al enfrentar el problema de la hoja de coca legal sin propiciar la coca ilegal, y cuál presenta mejores opciones.

Por último, sabemos que existe una enorme desproporción entre la demanda legal y la oferta, esta última manejada principalmente por el comercio ilícito. El productor cocalero y el comerciante informal pueden abastecer con facilidad a varios destinatarios a la vez, incluso al ilícito, es decir, al narcotráfico, que aparenta ser “productor para uso tradicional”. De ese modo, su legalidad sirve como un camuflaje perfecto. Por lo tanto, una reducción o superación de la informalidad ayudará a delimitar de mejor modo lo legal de lo ilegal.

Ante ese problema, se han planteado algunas alternativas interesantes. La posibilidad de que sean las fuerzas privadas del mercado las que se hagan cargo de la comercialización de la hoja de coca para consumo tradicional es una propuesta planteada por federaciones campesinas —es el caso de la Federación Provincial de Campesinos de La Convención, Yanatile y Lares (Fepcacyl) de Quillabamba, Cusco—, por algunos expertos e incluso por el Gabinete presidido por Carlos Ferrero, que incluyó esa idea en el proyecto de ley enviado al Congreso en julio del 2005.

Una propuesta de normatividad, concebida y aplicada en función de la manera como opera el mercado, es necesaria no solo para responder a un problema social —tema en el cual los cocaleros y sus asesores y representantes políticos ponen particular atención—, sino también para reforzar mejor la legalidad con eficientes instrumentos de aplicación y evaluación.

Ese tema debería preocupar más al país. Para mejorar esa estructura jurídico-institucional se requiere, como mínimo, tomar como base la realidad objetiva y determinar en qué falla y en qué acierta. Legislar sin conocer cómo funciona el mercado y las instituciones que lo norman, y dejarse llevar por las pasiones y los intereses, o ver solo una parte del problema, no lleva a soluciones sino a severas complicaciones.

A tal punto predomina lo subjetivo y lo político partidario en torno de la hoja de coca, así como las visiones parciales o relativistas, que, antes que una exposición de resultados de investigaciones y propuestas sustentables, prevalece el manejo distorsionado o subjetivo de hechos. Incluso en plena posmodernidad, se apela a discusiones teológicas: mientras unos definen la hoja de coca como “sagrada” (los gobiernos regionales del Cusco, Huánuco y Ayacucho recurren a concepciones religiosas prehispánicas), otros, los “evangélicos”, se refieren a ella con el adjetivo “maldita”. Ese clima de discusión ha hecho de la coca un laberinto complicado en el que es fácil perder de vista lo sustancial.

Cabe también considerar que al campesinado cocalero le resulta difícil plantear alternativas objetivas y viables a este problema, porque por defender cerradamente sus ingresos pierden de vista el bien público. No olvidemos que la hoja de coca es parte central de su economía familiar. No es la caja chica, como comúnmente se afirma, sino la caja grande. Al respecto, son sin duda comprensibles las preocupaciones por la realidad social de quienes se dedican al cultivo y la venta informal de la hoja de coca. No obstante, hay que señalar que asumir su óptica es inconveniente, porque lo que quieren es mantener sus niveles de ingreso y no atacar el centro del problema. Por lo tanto, si se pretende abordar con seriedad la cuestión social campesina hay que ampliar la visión y proponer soluciones viables. Mientras ello no ocurra, el mayor y más claro ganador será el narcotráfico, que se ve beneficiado por una débil institucionalidad del Estado; y el principal perjudicado, la sociedad civil.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Se puede argumentar que resulta en una “tragedia de los comunes”, en el sentido de que la mayoría pierde con la corrupción y la violencia, el deterioro institucional, para que algunos ganen.

## EL MERCADO TOTAL

Para calcular los pesos de las transacciones informales es necesario empezar con una breve referencia al mercado total de la hoja de coca. Nos apoyamos en un informe reciente de Fonafe,<sup>4</sup> que toma varias fuentes con estimaciones de producción y productividad. Ese trabajo también analiza la base de datos de Enaco, única fuente precisa de cuánto compra y vende el Estado y cuántos productores cumplen con él; el resto son aproximaciones.<sup>5</sup>

Se estima que, al 2004, los acopiadores del narcotráfico compraban el 92 por ciento de la producción (100.936 toneladas anuales de un total de 109.936 toneladas). En el caso del mercado de uso tradicional y lícito, las 9.000 toneladas restantes, el comercio informal maneja 5 por ciento del total y 67 por ciento del lícito (6.000 toneladas), mientras Enaco, la empresa estatal (formalmente la única encargada de acopiar hoja de coca para fines legales), comercia 3 por ciento del mercado total y 33 por ciento del mercado lícito (3.000 toneladas). En cuanto al uso industrial lícito, contenido en estas 3.000 toneladas, representa la ínfima suma de 200 toneladas anuales.<sup>6</sup>

De lo anterior se desprende que existe una jerarquía de agentes. Predominan en el mercado de la hoja de coca, de modo bastante evidente, los agentes económicos del narcotráfico: los “paseros” (quienes contactan al campesino para abastecer a las pozas), los “poceros” (fabricantes de pasta básica de cocaína), los “traqueteros” (compradores de pasta) y las “firmas” (adquirientes de grandes volúmenes de pasta para lavarla y abastecer a los laboratorios). Como resulta obvio, la cadena no se detiene allí; pero el resto es más un asunto urbano-industrial y financiero del que no nos vamos a ocupar en este artículo.

Siguen a los anteriores los agentes que operan en el mercado de uso tradicional, donde predominan los informales o contrabandistas, que son los principales operadores del mercado destinado al masticado, las ceremonias y los usos medicinales tradicionales. En último lugar está Enaco, el agente autorizado a acopiar la hoja de los productores con predios empa-

<sup>4</sup> Fonafe, *op. cit.*

<sup>5</sup> Aunque algunos analistas consideran que los cálculos de productividad de la ONU y la DEA tienen un sesgo, estimando una producción total menor, hay que tener en cuenta que ni siquiera estos son completos, pues se basan en aerofotografías que no cubren todas las cuencas. Si tuviéramos un estimado del total de la oferta, los números serían mayores. Al mismo tiempo, cabe reconocer que una parte de la producción, como las mermas, el autoconsumo y el trueque, generalmente no se toman en cuenta. Solo tenemos aproximados y no existe otra manera de trabajar hasta que surjan fuentes más completas y precisas.

<sup>6</sup> Fonafe, *op. cit.*, p. 10.

dronados. En resumen, la empresa estatal, que debería actuar como único agente, es el más débil.

Ya que se trata de un mercado único y no de “varios mercados”, como erróneamente se afirma, en el que los distintos agentes compiten por acopiar hoja de coca —en las chacras, en los mercados informales o formales donde se expende en las cuencas cocaleras—, pero en el que esta tiene distintos usos y grados de rentabilidad —determinados por condiciones de mercado negro y niveles y tipos de demanda nacional e internacional—, la definición del precio es influenciada por el principal agente.

Hoy se calcula que los agentes del narcotráfico no solo compran más sino, además, pagan mejor. De pagar 8,05 nuevos soles el kilo de hoja de coca en el 2001 —de cualquier calidad, pues el estado de la hoja no les interesa— pasaron a desembolsar 9,55 nuevos soles el kilo en el 2004. El narcotráfico empuja el precio hacia arriba. Le sigue Enaco, que fija el precio legal anual de compra y venta, y en torno de él se mueve su competencia informal, que paga un precio mayor o menor dependiendo de variaciones de oferta y demanda en cada cuenca, aprovechando que Enaco no modifica sus precios según estaciones —cosecha, cuando abunda; sembrado, cuando escasea—. Enaco pagaba 4,39 nuevos soles por kilo de hoja de coca de primera calidad en el 2001; arrastrado por el narcotráfico y las presiones de los cocaleros organizados, en el 2004 empezó a pagar 4,92 nuevos soles por kilo. El informal pagaba, en promedio, 5,04 nuevos soles por kilo de hoja de primera en el 2001; en el 2004, 5,66 nuevos soles por kilo.

Estas transacciones diferenciadas son importantes. Si los agentes buscan hojas de distintas calidades y pagan precios diferentes en las cuencas, el productor debe tener una idea bastante precisa de quiénes son sus clientes. Como el mercado se mueve sobre todo en la ilegalidad, las ventas se hacen por acuerdos de agentes que operan con redes sociales claramente identificables para el productor y relativamente desconocidas por las autoridades. Cabe anotar que el agente del narcotráfico paga más por la hoja de menor calidad, y que puede incluso comprar la de tercera, por la que Enaco pagaba, en el 2001, 2,39 nuevos soles el kilo, y que en el 2004 bajó a 2,20 nuevos soles el kilo.<sup>7</sup> Ello quiere decir que el agente del narcotráfico paga más por hoja de menor calidad. Ese solo hecho sirve para que el productor, atraído por los mayores precios pero preocupado por sus clientes, deduzca cuál es el destino de esa materia prima. No puede, por tanto, afirmar que desconoce a quién vende, aunque es obvio que no le conviene decirlo.

<sup>7</sup> Datos de Fonafe, *op. cit.*

A diferencia del narcotraficante, para quien la hoja de coca no es ni un bien sagrado ni uno maldito —está claro que le conviene decir lo primero—, sino simplemente una materia prima para un negocio muy lucrativo, no le interesa la calidad. A Enaco y al informal, sí. Para los consumidores o *chacchadores*, el estado físico de la hoja de coca es clave. Cabe tomar en cuenta que el consumidor mantiene su hábito a pesar de incrementos en los precios —pudiendo optar, si es muy pobre, por hoja de menor calidad, es decir, de segunda—. Desea siempre una hoja buena o aceptable, y rechaza una mala.

Las entrevistas de campo que hemos realizado al respecto nos dicen que los consumidores la prefieren “verde”, “fresca”, “bien zarandeada”, “grande”, “entera”, “de buen aroma” y “dulce”, y descartan las “chicas”, “secas”, “quebradas” y “negreadas” por el mal tiempo, el mal secado o simplemente descompuestas. El dato es importante, porque Enaco y los informales operan en una cadena diferenciada de la ilícita en la medida en que cubre el consumo tradicional.

Otra constatación clave es que en el mercado de hoja de coca de primera predomina el informal. Enaco ha sido relegada a vender las mayores cantidades de hoja de segunda. Cuando cede a las presiones de los productores, compra, incluso en exceso, hoja de tercera, aunque no le sirva; pues, como hemos visto, la demanda para uso industrial es mínima.

Según el ya citado estudio de Glave y Rosemberg para Grade, la compra-venta de segunda se ha acentuado en los últimos años:

Entre 1999 y 2001, el 86% era hoja clasificada por Enaco como de Primera Calidad, mientras que solo el 12% correspondía a hoja de Segunda Calidad. A partir de 2002, dicha composición empieza a invertirse. En 2004, el 81% de las compras se hicieron bajo la clasificación de Segunda Calidad mientras que el 17% fue calificado como hoja de Primera.

Enaco, en consecuencia, cuenta con la porción más pequeña del mercado, los niveles de rentabilidad más bajos en relación con los otros agentes —por tener mayores gastos administrativos y ser más ineficiente— y opera en el mercado menos rentable, que es el de hoja de segunda.

Cabe resaltar que, según la base de datos de Enaco, del 2001 al 2004, de 31.886 productores empadronados, solo 8.453 vendieron a Enaco, y eso considerando incluso sus ventas mínimas —que tienden a predominar—. <sup>8</sup> Si se calcula que existen aproximadamente 50.000 cocaleros, esto quiere

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 22.

decir que solo 16 por ciento cumple con un mínimo de legalidad.<sup>9</sup> El 84 por ciento restante vende a agentes del narcotráfico, a los informales, o a los dos. Predomina el primero en tanto allá se destina, como ya se dijo, un estimado de 92 por ciento de la producción, según los datos más recientes.

Todo esto indica que el aumento de las transacciones ilícitas e informales ocurre por la propia debilidad sistémica del Estado para enviar señales de riesgo disuasivas. Y eso es así principalmente porque le falta voluntad política para atacar el problema, porque carece de recursos o los usa mal, porque se apoya en una legislación complicada y anticuada, porque no logra una mayor coordinación e incluso porque es cooptado por los agentes informales y del narcotráfico. Todo ello contribuye a la “desidia del Estado”.<sup>10</sup> Aquí hay, entonces, un problema mayor que no puede ni debe pasar desapercibido.

Son dos caras de la misma moneda, porque la debilidad del uno —el gobierno, sea local, regional o central— es la fuerza del otro —el narcotráfico, la informalidad—. Mientras menos Estado exista, en el sentido presencial y cualitativo del término —que se le vea y que actúe bien—, mayor ventaja para los contrabandistas y narcotraficantes. No es pues, como bien indica Thoumi, una cuestión de precios o pobreza lo que hace que un país como el Perú entre tan rápidamente en la órbita del narcotráfico, sino un asunto de baja institucionalidad, que es el principal vehículo facilitador del delito, sea cual fuere su naturaleza.<sup>11</sup> Por eso en el Perú el narcotráfico, junto al contrabando, la falsificación de todo tipo, el fraude, la piratería o copia de marcas y productos con registro de propiedad, y muchos otros tipos de delito, no existen sino reinan. No se los controla y tienden a crecer y ser muy sofisticados; es un virus que evoluciona a gran velocidad y que enferma a la sociedad al mismo ritmo. Es tan evidente este hecho que, a poca distancia del Palacio de Gobierno, del Palacio de Justicia o de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), muchos de esos negocios operan incluso con local propio. Esta situación afecta a toda la comunidad.

## LA INFORMALIDAD

En el acopio y en la venta de hoja de coca, el comercio informal busca “sacarle la vuelta” al Estado, para luego distribuirla en otro eslabón de la

<sup>9</sup> Esa cifra la citan como estimada tanto Cabieses (*op. cit.*) cuanto Toledo (*op. cit.*).

<sup>10</sup> Toledo, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>11</sup> Véase Thoumi, *op. cit.*, 2003 y 2002.

cadena a los consumidores tradicionales legales de los mercados formales e informales urbanos, y a los de las ferias rurales. No obstante, la situación no es uniforme: muestra severos cambios por región.

Las variaciones por cuencas dependen de: a) el tipo de consumidores en las propias zonas de producción y cerca de ellas; b) el grado de predominio de lo ilícito; c) la presencia o ausencia de oficinas de Enaco; d) la capacidad y voluntad de interdicción de la Policía; y, más generalmente, e) condiciones geográficas que determinan las rutas y modalidades del contrabando. En ese sentido, cada cuenca es un mundo aparte, aunque es posible encontrar ciertos rasgos comunes.

En el caso de los valles de Quillabamba y Yanatile, una de las zonas de ceja de selva del departamento del Cusco, productora de la hoja tipo “Cusco”, predomina el cultivo para fines tradicionales y es allí donde Enaco compra más de 80 por ciento de su *stock*. Distinto es el caso de Cosñipata, más al sur, donde predomina la venta informal y para el narcotráfico.

En el caso del Valle del Río Apurímac y el Ene, la coca se planta también en ceja de selva, en cuencas donde la producen migrantes altoandinos e incluso los nativos; pero predomina el cultivo para el narcotráfico, seguido del informal. En ambos casos la hoja de coca se dirige a los grandes ciudades serranas —Cusco y Ayacucho— y luego a las ferias rurales, donde se vende, de contrabando, a otros comerciantes.

En el caso de La Libertad (Alto Chicama), la hoja de coca se produce en zonas altas cercanas a la costa, en la sierra templada, donde se vende a Enaco, a los informales y a los narcotraficantes. Como la hoja tipo “Túpac”, del norte, es de alta calidad para el consumo tradicional, y la usa Enaco para su mate y Coca-Cola para su fórmula, hay una competencia fuerte. De allí baja hasta la costa norte o se interna en las serranías, y llega incluso hasta Cajamarca.

En el Alto Mayo (San Martín) no hay casi contrabando, porque los colonos y nativos de Lamas —de origen quechua antiguo; los aguarunas no la consumen— se autoabastecen localmente, de manera que la mayor parte de la coca se destina al narcotráfico y muy poca se vende a Enaco. En esas cuencas los productores son sobre todo altoandinos; por lo tanto, mastican la coca y la usan para fines ceremoniales y medicinales en cantidades menores. Cerca de allí, con la excepción del Alto Mayo, se encuentran los grandes mercados urbanos de la sierra y cientos de ferias rurales.

El grado de cumplimiento de los productores empadronados por departamento nos indica cuánto abastecen a Enaco e, indirectamente, a dónde iría el resto. Como se aprecia en el cuadro adjunto, el nivel de cumplimiento es bajo entre los productores con predios empadronados, incluso en el Cusco, el departamento con mayor contribución al mercado de uso tradicional y

con mayor número de empadronados. El caso más extremo es el de San Martín, que solo le vende 6 toneladas a Enaco, seguido de Huánuco, que le vende apenas 27 toneladas. En estos dos últimos departamentos, como en Ayacucho, predomina la producción para el narcotráfico.

**Productores cocaleros empadronados y producción vendida  
a Enaco y a otros agentes en el 2004**

Departamento	Productores	Producción (toneladas) estimada 2004	Venta (toneladas) a Enaco	Venta a otros
Cusco	14.701	17.665	2.520	15.145
Huánuco	4.593	10.449	27	10.422
Ayacucho	4.934	4.754	138	4.616
San Martín	1.247	2.393	6	2.387
La Libertad	3.747	2.007	140	1.867

*Fuente:* Fonafe, *op. cit.*, p. 14.

La coca de contrabando se acopia en las cuencas. Por lo general los contrabandistas residen en los mercados urbanos y van allí en camiones y ómnibus, con los cuales han establecido un arreglo para esconder la carga. Viajan de noche y llegan de madrugada, y se dirigen a acopiarla en la chacra o los mercados, donde la empaquetan en bolsas “cinteadas”, es decir, compactas, y luego la transportan hasta el punto donde abordan su medio de transporte. Los dueños o choferes colaboran escondiendo —“encaletando”— las bolsas en medio de la carga, en cajones de fruta o en bidones de plástico. Unos y otros suelen participar abiertamente en el negocio. Prefieren pasar los puestos de control de noche. Si no tienen asegurado el pase, y de acuerdo con la información de sus espías, esperan poco antes, descargan y llevan las bolsas por caminos de herradura hasta pasar el puesto, donde vuelven a ocupar sus sitios en su medio de transporte. Si no tienen “suerte” y enfrentan un operativo de decomiso, dejan la carga y escapan, o permanecen anónimos; en este caso la Policía no se preocupa de identificar al contrabandista, sino que se limita a quedarse con la carga.

Dependiendo de las zonas, también existe contrabando por áreas rurales alejadas usadas por los contrabandistas de noche. Llevan las arrobas de coca en mulas, a cuatro por bestia, y se dirigen principalmente a mercados rurales, o llegan a un punto donde toman un ómnibus o camión, previo acuerdo con los choferes o dueños. El caso más conocido de contrabando que

recurre al uso de medios tradicionales en el sur es el de los *catccas*, nombre de la ciudad de donde muchos proceden, un pueblo de Ocongate especializado en este tipo de comercio y que abastece a ferias y pueblos con sus recuas de mulas.

Cabe resaltar algunas características comunes. Si bien la coca es el producto más rentable, todos los informales comercian de ida y vuelta con una canasta de otros productos para maximizar la ganancia, aparentar legalidad u ocultar la carga. Basta ir a cualquier mercado urbano, formal o informal —donde descargan la coca de madrugada—, o incluso a los terminales terrestres de Cusco, Puno, Trujillo, Ayacucho, Cajamarca, o de la propia Lima, para conseguir hoja de coca de contrabando comercializada de manera informal.

La mayoría de los comerciantes informales acopiadores son mujeres que venden entre las cuencas y los centros de distribución. En el sur, por ejemplo, se habla de “las puneñas”, y en el centro, de las “contreritas”. También la venta informal de fruta en los mercados y mercadillos de Lima está dominada por el género femenino. Hay mayor presencia masculina en el caso de los vendedores de coca de los mercados urbanos.

Otro rasgo es que el Estado persigue y castiga más el contrabando que al contrabandista, lo que indica una distorsión de prioridades y una posible práctica de corrupción. Si existe es sobre todo porque la presencia de la autoridad obliga a hacer pagos bajo la mesa, lo que convierte los controles en un peaje con el que deben cumplir todos los que comercian ilegalmente coca de contrabando, pasta básica de cocaína, clorhidrato de cocaína, los insumos químicos para estos dos últimos, armas y dinero negro. Estos son, pues, los policías mejor pagados del mundo: les paga el Estado, Enaco por realizar operativos y todos los que tienen problemas con la ley.

En el caso de la coca informal, es Enaco quien organiza los operativos en los puestos de control carretero y los mercados ayudando a la Policía y asumiendo parte de los costos, y no al revés, como debería ser. Los operativos tienen un muy escaso efecto disuasivo. Según Enaco, en el 2001 se realizaron 1.565 operativos que permitieron incautar 222.911 kilos de coca; en el 2002, 1.347 intervenciones permitieron retener 168.127 kilos; en el 2003 aumentaron ligeramente: 1.403 y 168.688 respectivamente, y en el 2004 se realizaron 2.213 operativos que lograron incautar 214.376 kilos. Como se puede ver, y en virtud de que Enaco trató de tener una relación costo-beneficio positiva, en el 2004 se realizaron más operativos que en el 2001, pero se incautó menor cantidad de droga.

Se ha logrado constatar que los contrabandistas evaden fácilmente los controles carreteros o los neutralizan con coimas o arreglos amistosos, en tanto las redes sociales de paisanaje y compadrazgo son fuertes en toda la

ruta. También operan con bastante libertad en los mercados urbanos, donde su riesgo es también bajo debido a arreglos bajo la mesa. Los más sofisticados usan celulares y colocan espías en los puestos de control, para prevenir posibles decomisos.

Se constata, además, una diferenciación social entre los comerciantes de hoja de coca. Esta obedece a que el comercio informal maneja dos tercios del mercado tradicional y a que la venta de la hoja es muy rentable, debido a que se expende a precios altos cuya subida no afecta mayormente la demanda y a que es considerada esencial para las faenas agrícolas, ganaderas, pesqueras, madereras y mineras tradicionales, razón por la cual ningún otro producto puede competir con ella.

Como es obvio, existen miles de contrabandistas “hormiga” que operan con pocas cantidades, sea porque no cuentan con mayores ingresos, sea porque reducen así su nivel de riesgo —los decomisos son más frecuentes entre ellos que entre los grandes, que pagan tarifas para operar o porque tienen espías—. Pero, y este es un hecho poco conocido y reconocido, se han formado también “mafias” organizadas constituidas por familias que operan regularmente comprando hoja de coca de manera regular a mayor escala.<sup>12</sup> Este gran comerciante informal se ha podido detectar en Cusco, Ayacucho y La Libertad, y se caracteriza por manejar grandes cargas camufladas en camiones.

En suma, se ha formado una suerte de burguesía comercial cocalera informal que opera desde los mercados formales e informales. También se la encuentra en Lima, y algunos integrantes de esa “burguesía cocalera” son quienes apoyan, por ejemplo, la toma y retención del local municipal del Mercado Mayorista de San Anita desde el 2001. El dirigente Herminio Porras, a quien se atribuye la toma o invasión, tiene contactos muy cercanos con estos grandes comerciantes.

Otra característica consiste en que el comercio informal compite sobre todo con Enaco y no está mayormente involucrado en el narcotráfico. Ahora bien: se ha detectado casos, que parecen ser muy pocos, de contrabandistas que han sido capturados manejando hoja de coca y pasta básica de cocaína.

Al parecer, algunos comerciantes operan en ambos mercados o se han iniciado en uno —el contrabando— y luego han pasado al otro —el narco-

<sup>12</sup> El hecho no debe llamar la atención. En el mercado mayorista de Lima predominan los “reyes” y “reinas” de productos como la papa y el maíz. En el caso del contrabando también existen mayoristas que operan a gran escala. Lo mismo sucede con la producción y distribución de bienes copiados o el negocio de la falsificación.

tráfico—. En cuanto a las ventas del comercio informal, gran parte se destina a los consumidores tradicionales. Excepcionalmente, se ha dado el caso de algunos narcotraficantes menores que no logran abastecerse de la cantidad necesaria de sus fuentes regulares, y que compran hoja de coca comercializada informalmente. Los conocedores —policías de puestos de control y funcionarios de Enaco encargados de combatir la informalidad— también refieren el abastecimiento de minipozas, fenómeno que, según algunos de ellos, ocurre en ciudades como Lima Metropolitana.

### ¿POR QUÉ IMPERA?

Debido a una dinámica alcista de precios —que se atribuye al “efecto globo”, según el cual la reciente caída de 7 por ciento de la producción en Colombia se compensa con un aumento en Bolivia y el Perú de 12 por ciento—, pero, sobre todo, a una agravada debilidad o subdesarrollo institucional del Estado, el narcotráfico y la informalidad han tenido un notable crecimiento reciente. Para intentar explicar esa situación, veremos cómo trabaja Enaco y luego seguiremos con el mal gobierno, el problema mayor.

Enaco, sobre todo por las limitaciones propias de una empresa estatal, no tiene capacidad para competir. Opera burocráticamente en un mercado con ganancias altas, y está acostumbrada a actuar como el único intermediario. No va a la chacra a recoger la coca y generalmente ignora las preferencias del consumidor. Además, con frecuencia ha estado dirigida por operadores políticos más que técnicos. Ese rasgo se ha hecho especialmente evidente en las gestiones de gente del gobierno como Armandina Aguirre y Héctor Ramos —hasta su salida en agosto del 2005 y su reemplazo por una dirección más técnica, saludable medida—.

Enaco, de por sí ya una institución débil, se ha llenado de personal gerencial reclutado sin tener en cuenta criterios de mérito. Ha despedido o provocado la renuncia de personal competente y experto. Además, particularmente en el caso de Aguirre, se ha cedido con facilidad a presiones de los productores para aceptar comprar más hoja de segunda y de tercera, se ha elevado el precio de la hoja de segunda, se ha comprado más hoja de tercera que nunca antes, y se ha aceptado comprar mezclas de menor calidad —más de segunda que de primera—. Con ambas administraciones se fija un precio anual invariable de compra y venta, y las dos han sido inflexibles frente a las variaciones del mercado, lo que indica cuán malos operadores del mercado son.

Por último, se ha tercerizado al personal de decomisos y se ha insistido en una política de costo-beneficio positiva en los operativos, es decir, que cuesten menos de lo que decomisan. Con ello se han concentrado en decomisos mayores, pero se ha dejado de actuar en otras zonas por donde el

contrabando comienza a fluir en mayores cantidades. Así, pues, no deja de extrañar que para el periodo 2001-2004, a pesar de las intenciones de Ramos, la cantidad de hoja de coca decomisada haya tendido a descender. Esas debilidades y desviaciones burocráticas, a las que se suman una relación hostil con los productores, la corrupción y la ineficiencia, y el manejo político de precios y de compras, son hábilmente aprovechadas por su competidor, los informales.

A diferencia de Enaco, los acopiadores informales no esperan a que les traigan la coca sino que van a la chacra y escogen la mejor. Su relación es amigable, y la consiguen llevando previamente algunos productos de regalo o porque ya son “caseros”. Son eficientes en el traslado para evitar los decomisos, y tienen menores costos administrativos a pesar de que pagan ocasional o regularmente coimas porque comercian con una variada canasta de productos de ida y vuelta.

Asimismo, y esta es una diferencia importante, la hoja de coca tiene menos “manipuleo”: se recoge en la chacra y va al mercado más rápido, sin usar grandes almacenes y evitando que la hoja se deteriore con el tiempo. Otra diferencia relevante es que el comerciante informal conoce bien los gustos del consumidor y sabe mejor cómo satisfacerlo, incluso para los que viven en lugares alejados y poco accesibles.

Por último, una gran ventaja: usan precios de mercado. Pagan menos al productor no empadronado en tiempos de cosecha y más que Enaco cuando escasea. Compiten, hasta donde pueden, utilizando sus redes sociales, para obtener la hoja de coca en competencia con el narcotráfico, como ocurre en el Valle del Río Apurímac y el Huallaga. Han logrado incluso abastecerse de hoja de coca en épocas de lluvia de productores que han introducido secadoras artesanales.

Ahora bien: aparte de estas fallas de Enaco, existen otras mayores que podemos denominar “fallas sistémicas de control”. No solo Enaco abre un espacio al informal, sino que este opera, como otros agentes de la cadena, informales y narcotraficantes, con un Estado fallido que facilita enormemente sus operaciones. Este factor es el principal y, sin duda, introducir más legislación no tiene necesariamente que ayudar a resolver este lado del problema, pues la evidencia empírica demuestra que no existe ni voluntad ni capacidad de acción efectiva y coordinada. La desidia del Estado, real o calculada, paraliza cualquier legislación. En efecto, puede ser simulada porque su enorme debilidad institucional es con frecuencia una expresión directa o indirecta del predominio de las transacciones informales e ilícitas que provoca, de formas complejas, poco visibles, pero evidentes, una mayor cooptación o captura del sistema por los intereses vinculados al narcotráfico y la informalidad a gran escala.

Al comienzo de la redemocratización que experimentó el país en el 2000 y el 2001 hubo gran interés en el Congreso y el Ejecutivo por este tema, en parte porque servía de crítica al régimen anterior y de justificación del “cambio”, ese manido estribillo electoral. Pero ahora está más bien olvidado. Aun así, ante el agravamiento de las fallas del sistema de control reciente, algunos analistas se refieren a la posibilidad de un resurgimiento del “narco-Estado”, atribuido antes a Vladimiro Montesinos como operador político de las mafias. Llama la atención que esta preocupación no llegue a formar parte de la agenda nacional de grandes problemas, ni del Estado, ni del Congreso ni de los partidos políticos.

En realidad, hay formas de influencia económica del narcotráfico a todo nivel, y estas son más intensas mientras más pequeño sea el territorio donde operan, es decir, en los ámbitos local y regional, lo que indica que también sufre la sociedad civil. Está claro que el crimen organizado opera también en Lima, penetrando importantes ramas de los tres poderes del Estado. La falla sistémica es entonces, en parte, un resultado de esa penetración, pero ocurre también por los otros factores ya señalados, el principal de los cuales es la falta de voluntad política.<sup>13</sup>

## REFLEXIONES FINALES

El problema del comercio informal, visto como parte de una problemática mayor del mercado de la hoja de coca, es una de las varias cuestiones que se han de enfrentar política, jurídica e institucionalmente. Se puede hacer bien, si contamos con alternativas realistas y con base técnica, diseñando fórmulas prácticas y sabiendo sortear una serie de riesgos.

Comparado con el narcotráfico, el comercio informal es una parcela pequeña del mercado de la coca, donde también se demuestra cuán difícil resulta manejarlo y controlarlo en tanto no ha sido posible delinear una normatividad apropiada para tal fin. Deviene positiva, entonces, la propuesta discutida de ir a una comercialización privada para el acopio, con cooperativas, asociaciones o agentes privados.

Si establecemos mejores normas para la intermediación habremos avanzado, pero no olvidemos que el objetivo mayor es que la oferta legal y la

<sup>13</sup> El Gobierno de Alejandro Toledo habla de grandes logros económicos, y hasta de la existencia de un “goteo” de beneficios hacia abajo, dado el crecimiento macroeconómico primario exportador del 2002 al 2005. Lamentablemente, aunque menos que en el pasado, dada la existencia de una economía formal más sólida, también ha contribuido a ella el mercado de la coca, en las cuencas cocaleras y los espacios donde operan sus respectivas cadenas.

demanda legal se equilibren. La participación de acopiadores que cuenten con una autorización de Enaco puede favorecer la legalidad siempre y cuando exista y funcione bien un sistema de control. De no ocurrir así, se les entregaría el mercado a los otros agentes y se haría más borrosa la línea que separa lo legal de lo no legal. Ese es un primer riesgo.

Respecto de los productores y sus zonas, los riesgos, sobre todo por razones políticas, son mayores. Se requiere un registro moderno de productores y parcelas constantemente actualizado con verificaciones de campo, y con un Estado capaz de dar de baja del registro a quien no cumple y admitir a quien está dispuesto a hacerlo. Esta es una pieza esencial de un sistema de control. Pero ocurre que actualmente existe una demanda generalizada en todas las cuencas —incluso en el Monzón, la más radical— para hacer un nuevo padrón que incorpore a todos, registrados y no registrados, cumplidos e incumplidos. Los productores cocaleros reclaman legalidad en el registro, pero muchos evaden actuar legalmente en sus compras y ventas y, al parecer, buscan seguir operando de esa manera. Cabe comentar que el empadronamiento es visto como un derecho cuyas obligaciones consecuentes no quieren ser asumidas.

También existe el riesgo de legalizar zonas junto con el registro, como si la definición territorial —por ejemplo, la del Cusco— como una “zona de producción tradicional” impidiese que allí se concentrasen los narcotraficantes. Más bien sería al revés: los atraería o incluso conlleva el peligro de que ya estén operando en esas cuencas (caso más probable en Cosñipata). Aquí, como en otras zonas, se superponen y entremezclan cuestiones de demandas y votos. Los legisladores que representan regiones y zonas cocaleras en todo el país podrían responder o ceder frente a los pedidos de zonificación cocalera. El riesgo consiste en que pierdan de vista el bien común, que solo se garantiza con mayor legalidad, a cambio del beneficio electoral de una mayor cantidad de votos.

Resta por discutir qué hacer con Enaco, la Cenicienta del mercado de la coca. Primero, Enaco ejerce la potestad de autorizar la operación de comerciantes y puede hacerlo con los acopiadores, pero para eso tendría que seguir existiendo en el corto plazo. Segundo, tiene asimismo una función distributiva al abastecer de hoja de coca a consumidores tradicionales de todo el país. Por último, puede servir para estudiar el mercado de la coca y determinar cómo ajustar y entender la oferta y la demanda. Por lo tanto, la propuesta de desaparecer Enaco como empresa en el corto plazo presenta también riesgos.

Un comentario final: la peor propuesta legislativa es aquella que no hace una distinción clara entre lo legal y lo no legal, y que no propone, en paralelo, el funcionamiento de un sistema de control integral que la resguar-

de. De no ser así, ¿cómo podemos distinguir entre el campesinado y el lumpencampesinado, entre el comerciante autorizado y el no autorizado, entre el próspero arrocero y el narcotraficante camuflado, entre el rico comerciante y el “traquetero”, entre el industrial de éxito y el operador de la mafia, entre el pesquero pujante y el comercializador internacional de cocaína, entre el policía que se respeta y el que usa el uniforme para proteger a las mafias? Lamentablemente, y por doloroso que sea admitirlo, ese es el problema principal, y es esa la perspectiva desde la que se debe observar las alternativas.

---

Ramiro Castro de la Mata\*  
CONSUMO DE DROGAS EN EL PERÚ

**E**n el Perú, como ha ocurrido en todo el mundo, las drogas se han venido usando desde el poblamiento de su territorio. Así, los arqueólogos han encontrado en yacimientos de la época precerámica restos de hojas y de adminículos usados para el consumo del tabaco, fumado y en polvo. El alcohol utilizado como chicha era muy apreciado no solo como bebida sino que constituía un elemento muy importante en las ceremonias religiosas. No hay que olvidar los alucinógenos usados sobre todo en la región de la costa.

La coca tiene una historia muy rica, ya que de ella se han ocupado viajeros, exploradores, cronistas e historiadores desde la llegada de los españoles al continente. La bibliografía ha sido recogida y comentada hace poco.<sup>1</sup> La planta alcanzó difusión amplia durante los horizontes culturales Chavín-Paracas, Huari-Tiahuanaco e Inca, pero en los periodos intermedios la difusión fue limitada a las zonas de producción de valles andinos y algunos de la costa donde prosperó la especie novogranatense, como en la zona de Lima por ejemplo.

A la llegada de los españoles había coca en el Caribe continental y hasta en Nicaragua. Por ese tiempo en el Perú era cultivada y conocida, pero su

\* Han colaborado en la elaboración de este documento Jorge Arnao, Milton Rojas y Alfonso Zavaleta.

<sup>1</sup> Castro de la Mata, R.: “La coca en la historia y la leyenda”, en revista *Histórica* n.º 60, 2001, pp. 41-58; del mismo autor, *Inventario de la coca*. Lima: Cedro/Academia de la Historia, 2003.

uso estaba limitado por el monopolio estatal. De las historias y relaciones virreinales, se puede apreciar cómo a la llegada de los españoles a América las grandes epidemias que precedieron a su arribo al Perú diezmaron la población. A ello se sumaron la guerra civil, las revueltas y los maltratos, que condujeron a que la población indígena se redujese de por lo menos 7 u 8 millones a menos de un millón de habitantes. Pese a ello, los cultivos de coca, que se habían convertido en una importante fuente de riqueza para los españoles, se ampliaron considerablemente hasta “mil veces”, como exagera el licenciado Falcón.<sup>2</sup>

Autores como Bernabé Cobo<sup>3</sup> han descrito lo ocurrido con una concisión muy difícil de imitar, por lo que es mejor transcribirlo a la letra:

[...] era de tanta estimación su hoja que sólo la comían los reyes y nobles y la ofrecían en los sacrificios que de ordinario hacían a los falsos dioses. A los plebeyos les era prohibido el uso de la hoja sin licencia de los gobernadores. Mas después que se acabó el señorío de los reyes Incas y con él la prohibición, con el deseo que la gente común tenía de comer la fruta vedada, se entregó a ella con tanto exceso, que viendo los españoles el gran consumo que había de esta mercadería, plantaron otras muchas más chácaras de las que antes había, especialmente en la comarca de la de la ciudad del Cuzco, cuyos vecinos tuvieron en un tiempo su mayor riqueza en estas heredades; porque solía rentar cada año una buena chácara de coca más de veinte mil pesos.

Como señala Cobo, entre otros, la difusión de los cultivos trajo como consecuencia que los españoles obligaran a los indios a bajar a los valles húmedos y calientes con la consiguiente gran mortalidad y difusión de enfermedades como, por lo menos, la leishmaniasis. Esto dio lugar a que los funcionarios virreinales como Polo de Ondegardo y Matienzo propusieran medidas para regular los cultivos y evitar el traslado forzoso de los indios a las zonas de cultivo; medidas que fueron recogidas por los virreyes y por la Corona española.

La legislación sobre la coca comienza con el propio Pizarro, que, en vista de que no había suficiente moneda acuñada, ordenó que se pague a los indios con coca y ají. Posteriormente se prohíbe el uso de la coca como medio de pago y se dan diversas disposiciones para evitar la extensión de

<sup>2</sup> “Representación hecha por el Licenciado Falcón en el Concilio Provincial sobre los daños y molestias que se hacen a los indios”, en *Colección de libros y documentos referentes a la historia del Perú*, tomo 11, 1918, p. 165.

<sup>3</sup> Cobo, Bernabé: *Historia del Nuevo Mundo*. Lima: Biblioteca de Autores españoles, tomo 91, 1956 [1623], p. 214.

los cultivos y para proteger el trabajo de los indios. En el Segundo Concilio Limense los obispos se ocuparon de los daños que aquejaban a los indios obligados al cultivo y acarreo de la coca hacia las minas y exhortaron a las autoridades a que pusiesen fin a estos males.<sup>4</sup>

Pese a los antecedentes de autores como Falcón o Guaman Poma de Ayala, es en el siglo XX cuando cobra importancia el movimiento de defensa del indígena, que considera a la coca como un elemento decisivo de la mala salud y retraso del indio y un medio de explotación por el gamonal. Condenan el uso pensadores y políticos. Baste recordar a José Carlos Mariátegui y Haya de la Torre. Algunos médicos como Pesce, primero, y Sáenz, luego, llaman la atención sobre sus efectos dañinos para la salud. La situación se aclara a partir de la observación cuidadosa y el enfoque experimental por la escuela de Gutiérrez Noriega y Zapata Ortiz. La Comisión de Naciones Unidas, que publica su informe en 1950, confirma los hallazgos y propone la erradicación, pero gradual, en un plazo no menor de veinticinco años, en consideración a su arraigo cultural y su importancia para la economía campesina.

El movimiento de liberalización del uso de drogas de la década de 1960 se extendió a la coca, y es así como se pretendió encontrar usos médicos legítimos a la marihuana y se rescató el carácter religioso del uso de alucinógenos. Para la coca se planteó que tiene un gran significado cultural y mágico-religioso para una minoría no occidental (lo que es cierto), que no es dañina en absoluto (lo que no es cierto) y que es indispensable para una buena adaptación a la vida en la altura (lo que nunca ha podido ser confirmado).

Ahora el consumo de coca, como 'coqueo', ha pasado a segundo plano. La producción ilícita, no controlada, no destinada al 'coqueo', representa el 81 por ciento del total.

Con la cocaína ocurrió un fenómeno idéntico al de la quinina. Los cultivos asiáticos dominaron el mercado y el Perú quedó a la zaga de la producción. Cuando, hace apenas unas pocas décadas, se produjo la expansión del uso de drogas, resultó más fácil, cómodo y barato producirla en el Perú, y en pocos años la producción alcanzó cifras alucinantes hasta hoy, en que la coca mantiene una influencia decisiva en la vida nacional: el uso extendido del alcaloide fumado con un número considerable de casos de toxicomanías casi incurables y de terrible severidad, corrupción de los poderes del Estado y del sistema judicial, deforestación y destrucción

<sup>4</sup> Castro de la Mata, R. y colaboradores: *Los campesinos coccaleros peruanos y el problema de las drogas*. Monografías de Investigación n.º 21. Lima: Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (Cedro), 2002.

del ecosistema de la selva alta y descrédito nacional principalmente en el ámbito geopolítico.

El área cultivada de coca, que para 1990 alcanzó unas 121.300 hectáreas, descendió a 34.200 en el año 2000 (CNC). Para el 2003 y el 2004 la Oficina para Drogas y Crimen de la ONU da las cifras de 44.200 y 50.300 hectáreas respectivamente, con una producción de hoja que llega a los 3.627 kg/ha en el Valle del Río Apurímac y Ene, estimándose una producción potencial de cocaína de 190 toneladas. La producción de adormidera es mucho menor, pero ya alcanzó las 1.447 hectáreas en el año 2004.<sup>5</sup>

La venta legal estimada para el 2005, según la información de Enaco,<sup>6</sup> alcanzará las 2.800 toneladas de hoja de coca en el país y 115 en el extranjero con una compra de 2.600 toneladas. Dicha empresa espera también vender 500 kilos de extractos en el país y 450 kilos de cocaína en el extranjero. Igualmente, espera vender 25 millones de bolsitas filtrantes que, con el peso de 1 g cada una, representan 25 toneladas.

## EL CONSUMO DE DROGAS EN LA ACTUALIDAD

En el Perú se han realizado diferentes estudios epidemiológicos para tratar de conocer los cambios que ha sufrido el consumo de drogas a lo largo de las últimas décadas. A partir de ellos puede afirmarse que el consumo de drogas ha seguido en términos generales el patrón observado en otros países, donde se ha limitado a grupos minoritarios durante mucho tiempo y, luego, con una expansión explosiva desde fines de la década de 1960.

En el caso de las drogas, el enfoque más empleado para determinar la magnitud del consumo es la encuesta de hogares, que permite establecer las tendencias en poblaciones específicas. Otras metodologías que tratan de determinar el número de adictos tropiezan con numerosas dificultades que van desde la definición operativa de lo que es la adicción hasta los problemas derivados de la confidencialidad del diagnóstico. Por ello, a continuación vamos a presentar algunos de los resultados obtenidos por Cedro en diversos estudios acerca de la magnitud del consumo de drogas.

Las drogas se pueden clasificar de muy diversas maneras: por sus efectos, por su composición química y por varios otros criterios; pero de acuerdo con su accesibilidad y significado en la sociedad, se consideran cinco grupos.

Un primer grupo está constituido por las drogas sociales, aquellas cuyo consumo es libre para los adultos y que forman parte importante de los

<sup>5</sup> UNODC: "2005 World Drug Report". En: <[www.unodc.org](http://www.unodc.org)>, 2005.

<sup>6</sup> ENACO S.A.: "Plan Estratégico 2001-2005". En: <[www.enaco.com.pe/plan.htm](http://www.enaco.com.pe/plan.htm)>, 2005.

usos y costumbres de la sociedad. En esta categoría se incluyen el alcohol y el tabaco (aunque este último esté perdiendo poco a poco ese carácter). El hecho de ser droga social, de venta libre y de consumo muy extendido no implica, de ninguna manera, que sean inocuas. Al revés: el alcohol es la droga más implicada en casos delictivos y accidentes, además de ser la principal causa de adicción. El tabaco, por su parte, es la principal causa de enfermedades cardíacas y del cáncer sobre todo pulmonar, y se lo considera como la causa más frecuente de muerte en relación con las enfermedades prevenibles. Alcohol y tabaco también están involucrados en un muy activo e importante contrabando, y en el caso del alcohol se asocia también con una producción clandestina a menudo contaminada con productos tóxicos tales como el alcohol metílico, causante de numerosas muertes.

Los productos industriales, que forman el segundo grupo, son sustancias usadas en la industria, pero, además, tienen efectos psicoactivos importantes. Entre ellos se encuentran solventes de pinturas como la acetona y, en general, muchos derivados del petróleo usados como combustibles o solventes de pegamentos. Es conocido que esta adicción es frecuente y casi característica de los niños que viven en la calle.

En tercer lugar están los medicamentos, que constituyen un grupo especial pero cuya incidencia es muy difícil de estimar por la dificultad de decidir si su uso es como automedicación o como sustancia recreativa o de abuso.

El cuarto grupo, muy importante, está constituido por las drogas cuyo uso se limita a minorías étnicas en las que tienen las características de las drogas sociales debido a su consumo habitual, y forman parte de los usos y costumbres de tales sociedades en particular. Para el caso del Perú se pueden considerar como drogas folclóricas la hoja de coca —consumida como ‘coqueo’ por sectores poblacionales andinos y grupos de trabajadores como mineros y pescadores—, y ciertos alucinógenos derivados de plantas como el ayahuasca, brebaje que tiene como componente importante la *Banisteriopsis caapi* usado en la zona de la selva y el San Pedro (*Trichocereus pachanoi*), que se consume en la costa peruana.

El quinto y último grupo está constituido por las drogas cuya venta libre está prohibida y penalizada, al que llamamos grupo de las drogas ilegales, de alta toxicidad y elevada potencialidad adictiva. Tienen importancia entre nosotros la marihuana, la cocaína (en sus formas habituales pasta básica y clorhidrato) y, más recientemente, las drogas sintéticas como el éxtasis, aunque también se ha observado algunos casos de consumo de heroína. Esta no es aparentemente producida en el Perú, lo que indicaría que son viajeros procedentes de otros países los que transportan la droga para su propio uso.

A continuación se presentan los resultados, muy resumidos, de los últimos estudios llevados a cabo por Cedro mediante encuestas de hogares en todo el país. Solo vamos a incluir como variables el género, la edad y el lugar de residencia; como drogas sociales, el alcohol y el tabaco; y como drogas ilícitas, la marihuana, la pasta básica (PBC) y el clorhidrato de cocaína. No incluimos las drogas folclóricas, cuyo consumo tiene importancia fundamentalmente en las zonas rurales. Tampoco consideramos aquellas que tienen incidencia muy baja, como las drogas sintéticas, los opiáceos o los solventes de mayor uso en grupos minoritarios específicos.

**Cuadro 1**  
**Prevalencia de vida de consumo de drogas en el Perú urbano**  
**(12-64 años)**

		Alcohol	Tabaco	Marihuana	PBC	Cocaína
<b>Total</b>		<b>87,9</b>	<b>63,4</b>	<b>10,3</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>
Sexo	Hombre	90,6	74,4	19,5	7,7	7,5
	Mujer	85,5	53,6	2,2	0,9	0,6
Edad	12-18	61,6	31,4	4,7	1,5	1,1
	19-24	94,1	81,1	17,4	1,6	7,4
	25-29	96,7	70,0	13,3	6,3	4,0
	30-39	95,0	71,1	10,9	6,2	3,3
	40-49	95,9	74,3	10,9	6,5	2,6
	50-64	94,4	60,7	5,9	4,7	4,8
Residencia	Lima	89,6	65,9	11,5	4,3	4,6
	Provincias	82,0	54,1	6,2	3,4	1,2

*Fuente:* Castro de la Mata, R., A. Zavaleta y colaboradores: *Epidemiología de las drogas en la población urbana peruana. Encuesta de hogares 2001*. Monografías de Investigación n.º 20. Lima: Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (Cedro), 2002.

Al estudiar la prevalencia de vida (véase el cuadro 1) se evalúa si la persona ha consumido o probado cada sustancia por lo menos en una oportunidad. Con este indicador se encuentra que las drogas más usadas son las sociales, y que la más consumida de entre las ilícitas es la marihuana. A diferencia de años previos, las prevalencias de pasta básica y clorhidrato de cocaína son bastante próximas entre sí, ya que ha habido un desplazamiento de la preferencia de los consumidores hacia esta última. Para todas las drogas el consumo en Lima es más elevado que en las ciudades de provincias.

**Cuadro 2**  
**Oportunidad de ofrecimiento en el Perú urbano**  
**(12-64 años)**

		Alcohol	Tabaco	Marihuana	PBC	Cocaína
<b>Total</b>		<b>82,9</b>	<b>66,5</b>	<b>26,3</b>	<b>15,4</b>	<b>10,2</b>
Sexo	Hombre	82,5	78,0	41,8	27,1	17,0
	Mujer	83,2	46,3	12,6	5,9	3,4
Residencia	Lima	83,2	67,3	28,2	16,8	11,5
	Provincias	81,7	63,6	12,5	10,1	5,6

Fuente: Castro de la Mata, R., A. Zavaleta y colaboradores, *op. cit.*

El ofrecimiento de drogas por otra persona es un factor decisivo en el inicio del consumo. El estudio de este factor (véase el cuadro 2) permite apreciar de un lado la disponibilidad y, cuando se compara con la prevalencia, la aceptación del consumo. Puede notarse que las drogas sociales son ofrecidas en muy alta proporción y que la aceptación es similar a la prevalencia de vida. Para las drogas ilícitas, en cambio, el ofrecimiento alcanza un nivel mayor en tres y hasta cuatro veces el de aceptación, y para la marihuana llega al doble. Esto es consistente con los hallazgos de los estudios de opinión en relación con las creencias acerca de la peligrosidad de las drogas.

**Cuadro 3**  
**Edad promedio de inicio en el consumo de drogas**  
**(12-64 años)**

		Alcohol	Tabaco	Marihuana	PBC	Cocaína
<b>Total</b>		<b>17</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>19</b>
Sexo	Hombre	16	16	17	20	19
	Mujer	18	19	20	21	21
Residencia	Lima	17	17	18	20	19
	Provincias	18	18	18	22	20

Fuente: Castro de la Mata, R., A. Zavaleta y colaboradores, *op. cit.*

La edad de inicio en el consumo de drogas (véase el cuadro 3) es variable, con tendencia a disminuir en los últimos años. Si se registran los promedios puede apreciarse una edad menor para las drogas sociales y algo mayor para las cocaínicas; la marihuana ocupa un lugar intermedio.

**Cuadro 4**  
**Uso actual de drogas en población urbana peruana**  
**(12-64 años)**

		Alcohol	Tabaco	Marihuana	PBC	Cocaína
<b>Total</b>		<b>43,7</b>	<b>27,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
Sexo	Hombre	23,6	39,5	0,7	0,2	0,3
	Mujer	14,6	16,5	0,2	0,0	0,2
Residencia	Lima	19,2	65,9	11,5	0,1	0,3
	Provincias	16,1	54,1	6,2	0,0	0,0

*Fuente:* Castro de la Mata, R., A. Zavaleta y colaboradores, *op. cit.*

La prevalencia de vida es un indicador de la exposición de la población frente a las drogas, y el uso actual uno relativo de la intensidad y frecuencia del consumo. En el cuadro 4 puede apreciarse que el tabaco ocupa el primer lugar, ya que si bien más personas han probado alcohol, el tabaco se consume de manera mucho más frecuente, y las drogas ilícitas en menor proporción.

La incidencia (véase el cuadro 5) refleja la proporción de no consumidores que han empezado a consumir en el último año. En este caso el indicador sigue la misma tendencia que la prevalencia de vida: mayor en las drogas sociales y menor en las drogas ilícitas. En casi todos los casos la incidencia en los hombres es mayor que en las mujeres, y lo mismo ocurre, aunque con menor diferencia, entre los habitantes de la capital y los de otras ciudades.

Para interpretar los resultados referidos al consumo tradicional de la hoja de coca hay que tener en cuenta que su uso difundido en la cultura andina y la facilidad de su obtención han llevado a muchos a probarla pero sin llegar a tener un consumo regular y continuado. Cuando hay un consumo regular fuera del contexto cultural, se podría hablar de personas que ya han adquirido niveles de habitualidad. La prevalencia de vida del 'coqueo' para el total de la población encuestada llega a cerca de la tercera parte (31,2 por ciento), pero con un uso actual de apenas 1,7 por ciento, un uso

**Cuadro 5**  
**Incidencia de drogas en población urbana peruana**  
**(12-64 años)**

		Alcohol	Tabaco	Marihuana	PBC	Cocaína
<b>Total</b>		<b>42,2</b>	<b>9,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>
Sexo	Hombre	44,3	13,0	0,5	0,1	1,0
	Mujer	41,0	7,0	0,4	0,2	0,2
Residencia	Lima	42,6	8,0	0,4	0,1	0,7
	Provincias	41,4	11,8	0,5	0,3	0,2

*Fuente:* Castro de la Mata, R., A. Zavaleta y colaboradores, *op. cit.*

reciente de 4,4 por ciento y de no más de un año de 25,1 por ciento. La encuesta propiciada por Devida en el 2003 sobre el consumo tradicional de la hoja de coca, realizada con una metodología diferente, de enfoque antropológico, arroja una prevalencia de 20 por ciento.

Hace poco se ha reportado un consumo creciente de éxtasis, que ya aparece en la última encuesta de hogares realizada y en proporción apreciable en encuestas de escolares donde está en rápido aumento.<sup>7</sup> La heroína todavía ocupa una posición marginal, aunque ya es importante el cultivo local de adormidera y los decomisos del látex del opio, y a pesar de que aún no se ha encontrado producción de heroína en el Perú.<sup>8</sup>

En la más reciente monografía sobre consumo de drogas en la población urbana que ha publicado Cedro se presentan los resultados comparativos de las siete encuestas de hogares realizadas desde 1986 (véase el cuadro 6). Allí se puede observar la evolución del consumo a lo largo del tiempo.<sup>9</sup>

Como puede observarse, ha habido un aumento del consumo de cocaína en los últimos años. Las razones que se han aludido en diversas publica-

<sup>7</sup> Ministerio de Educación/Devida/ONUDD/Cedro: *Estudio epidemiológico sobre el consumo de drogas en la población escolar de secundaria de menores 2002*. Lima: Devida, 2004.

<sup>8</sup> Zavaleta, A. y R. Castro de la Mata, editores: *El problema de las drogas en el Perú*. Lima: Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (Cedro), 2005.

<sup>9</sup> Castro de la Mata, R. y A. Zavaleta: *Epidemiología de las drogas en la población urbana peruana 2003. Encuesta de hogares*. Monografías de Investigación n.º 23. Lima: Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (Cedro), 2004.

**Cuadro 6**  
**Evolución de la prevalencia de vida de drogas sociales e ilegales**  
**(1986-2003)**

<b>Total</b>	<b>Indicadores</b>	<b>1986</b> (Cedro)	<b>1988</b> (Cedro)	<b>1992</b> (Cedro)	<b>1995</b> (Cedro)	<b>1997</b> (Cedro)	<b>1998</b> (Contradrogas)	<b>2001</b> (Cedro)	<b>2002</b> (Devida)	<b>2003</b> (Cedro)
Alcohol	<b>Total</b>	<b>87,2</b>	<b>83,5</b>	<b>92,0</b>	<b>84,6</b>	<b>87,2</b>	<b>93,5</b>	<b>85,7</b>	<b>94,2</b>	<b>87,0</b>
	Hombres	90,3	88,0	94,8	87,9	89,0	--	86,4	--	89,1
	Mujeres	84,0	79,5	89,6	81,5	85,7	--	85,1	--	85,2
Tabaco	<b>Total</b>	<b>67,4</b>	<b>57,2</b>	<b>66,0</b>	<b>62,1</b>	<b>60,5</b>	<b>71,0</b>	<b>62,8</b>	<b>68,0</b>	<b>63,4</b>
	Hombres	79,9	73,5	81,8	75,2	71,5	--	73,8	--	72,5
	Mujeres	54,7	42,4	53,8	50	51,6	--	53,6	--	55,5
Marihuana	<b>Total</b>	<b>8,0</b>	<b>5,3</b>	<b>7,8</b>	<b>6,4</b>	<b>8,0</b>	<b>5,2</b>	<b>6,6</b>	<b>5,8</b>	<b>10,9</b>
	Hombres	14,1	9,7	16,6	12,1	14,6	--	12,0	--	20,8
	Mujeres	1,8	1,3	1,1	1,1	2,7	--	2,2	--	2,4
PBC	<b>Total</b>	<b>3,9</b>	<b>2,8</b>	<b>5,6</b>	<b>3,1</b>	<b>4,7</b>	<b>3,4</b>	<b>2,7</b>	<b>2,1</b>	<b>3,9</b>
	Hombres	7,3	5,7	10,4	5,7	9,4	--	4,9	--	7,4
	Mujeres	0,4	0,1	1,5	0,7	0,6	--	1,0	--	1,0
Cocaína	<b>Total</b>	<b>2,5</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>3,2</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>3,6</b>
	Hombres	4,2	2,5	4,1	2,9	6,6	--	3,9	--	6,8
	Mujeres	0,8	0,1	0,2	0,9	0,5	--	0,4	--	0,7

Fuentes: Cedro: *Uso y abuso de drogas en el Perú: Una investigación epidemiológica de drogas en el Perú urbano 1986-2003*. Lima: Cedro, 2004. Contradrogas: *Encuesta Nacional sobre Prevención y Uso de Drogas 1998 (Informe general)*. Lima: Contradrogas, 1999. Devida: *II Encuesta Nacional sobre Prevención y Consumo de Drogas 2002*. Resumen ejecutivo. Lima: Devida, 2003.

ciones incluyen la gran disponibilidad de la droga en el mercado local y los bajos precios en la calle, la alta potencialidad adictiva de estas drogas, con tasas de mortalidad aguda bajas y tratamientos difíciles.

## OFERTA Y DISPONIBILIDAD LOCAL DE LAS DROGAS

### PRODUCCIÓN Y TRÁFICO

El Perú es un importante productor de cocaína; es necesario diferenciar dos mercados: el interno (consumo en el propio país) y el externo (relacionado con la exportación ilegal de drogas). En el caso del mercado interno no puede hablarse de la existencia de “empresas” sino de multitud de grupos informales unidos laxamente. Cuando se trata, en cambio, de la gran producción y tráfico destinados a la exportación, se ha identificado la existencia de organizaciones bien definidas que se caracterizan por una estructura jerárquica que usa la violencia para el mantenimiento de su negocio y la defensa de sus “territorios” y “clientes”.

Los traficantes de drogas se organizan en el ámbito nacional como entidades llamadas “firmas”, que entregan sus productos a las organizaciones que trafican en el ámbito internacional y que son conocidas como “carteles”. Las organizaciones se componen de grupos o equipos debidamente especializados para desarrollar cada una de las actividades que demanda la empresa delictiva. Los jefes de las organizaciones, llamados “capos”, aportan o controlan directamente el capital o la mayor parte de los medios logísticos. Usualmente llegan a este nivel después de haber efectuado un tráfico exitoso durante varios años con audacia, falta de escrúpulos y uso de la violencia. Entre los carteles más importantes figura el de Tijuana y, hasta hace pocos años, el de Cali.

Las organizaciones menos poderosas apoyan a los grandes carteles y cubren las actividades locales, incentivan los cultivos, intermedian la financiación para la producción y trabajan por encargo de algún cartel, convirtiéndose en proveedores y, por lo tanto, en dependientes para el refinado y procesamiento final de la droga, así como para el comercio exterior. Las organizaciones menos poderosas pueden transformarse eventualmente en proveedores internos para la microcomercialización.

La relación entre las organizaciones más poderosas y las pequeñas y locales se basa en la prontitud y seguridad en el cumplimiento de los encargos. La relación comercial se respeta escrupulosamente como garantía de la solvencia de la organización y es asegurada por el equipo de asesinos a sueldo, “sicarios”, dispuestos a intervenir ante cualquier desvío de lo que se considera una conducta correcta.

**Cuadro 7**  
**Epidemiología de drogas en la población urbana peruana, 2003: Uso de drogas en el último año**  
**(Estimación de la demanda y valor de drogas cocaínicas)**

Drogas	Prevalencia último año	□ Población consumidora	□ Volumen promedio de uso		Venta al menudeo	
			□ Gr diario	□ Kg diario	□ Gr (S/.)	□ Anual (\$)
<b>Total PBC</b>	□	□	□ 10,5	□ 53,4	□ 0,5	□ 2'784.704
PBC	%	□ Adictos (15%)	10,0	41,6	0,5	7'594.646
□	N.º	□ Usuarios (85%)	□ 0,5	11,8	0,5	2'151.816
<b>Total cocaína</b>			<b>2,0</b>	<b>45,1</b>	<b>□ 12,5</b>	<b>58'792.851</b>
Cocaína	%	□ Adictos (15%)	1,9	31,6	12,5	144'295.678
□	N.º	□ Usuarios (85%)	□ 0,1	13,5	12,5	61'479.300
<b>Total</b>			<b>98,5</b>	<b>36,0</b>	<b>□</b>	<b>61'577.555</b>

Fuente: Castro de la Mata, R. y A. Zavaleta: *Epidemiología de drogas en la población urbana peruana 2003, op. cit.*

Elaboración: Área de Investigaciones y Lugar de Escucha de Centro.

Notas:

- 1 Se estima que de 1 kg de PBC comprada en zona de producción se obtienen 3 kg de PBC que se comercializa al menudeo.
- 2 Se considera que de 1 kg de cocaína comprada en zona de producción se obtienen 2 kg de cocaína que se comercializa al menudeo.
- 3 Inversión en la compra de drogas cocaínicas en zonas de producción, que posteriormente se adulterarán y comercializarán al menudeo en el mercado local.

PERSONAL INVOLUCRADO

El cuadro 8 muestra las tareas del personal involucrado en las diferentes etapas del cultivo de hoja de coca: producción, procesamiento, transporte y comercialización de drogas cocaínicas.

**Cuadro 8**  
**Personal involucrado en la cadena de las drogas**

Áreas de cultivo	Zonas de refinado	Exportación	Microcomercialización local****
Los campesinos cultivadores*	El acopiador de la pasta básica	El jefe, llamado "capo"	El proveedor minorista
Los recolectores de hoja**	El almacenador	El o los financistas	Los transportistas
Los acopiadores de hoja**	El "químico" que dirige y opera el laboratorio rústico	El contador	Los almacenadores
Los maceradores***	El proveedor de los componentes químicos	El responsable del apoyo legal	Los preparadores
El abastecedor de los insumos químicos	El embarcador	Los distribuidores mayoristas	Los 'paqueteros'
El transportador de la pasta a los lugares de embarque	El operador de radio	Los transportistas locales <input type="checkbox"/>	
Los encargados de la vigilancia y protección	Los encargados de vigilancia y seguridad. El transportista	Los protectores y la seguridad <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	

\* Por lo general propietarios o migrantes invasores del predio y como personal con ocupación temporal.  
 \*\* Usualmente migrantes que son explotados y mantenidos con salarios muy bajos; involucra a escolares de las ciudades vecinas que acuden al campo en épocas de cosecha.  
 \*\*\* Que procesan las hojas en las pozas de maceración donde se extrae la pasta básica de cocaína.  
 \*\*\*\* La organización es informal, muy laxa y participan muchos adictos.

Las condiciones del cultivo, recolección y tratamiento de la hoja de coca, si bien tienen características comunes, no son iguales en todo el territorio debido a la variedad de climas, alturas y ecosistemas. Lo que es válido para un distrito puede no serlo para el vecino. Las variedades de coca existentes en el Perú (lambran, mollecoca, fusiforme, ovoide e ipadú) se cultivan en la vertiente oriental de los Andes, a diversas alturas por encima de los 2.500 metros. El uso de tierras situadas a alturas moderadas se debe, aparte de otras consideraciones, al hecho de que el contenido de alcaloides es en general más bajo mientras menor sea la altitud del cultivo, con variaciones desde 1,2 por ciento en las zonas altas hasta 0,25 por ciento, presente en la variedad ipadú del Bajo Amazonas.

Por cultivo y primer procesamiento, en los estudios de opinión realizados por Cedro en el 2001 los campesinos cocaleros manifiestan reiteradamente que cultivan la coca impulsados por motivos económicos y que al hacerlo pueden obtener ingresos de dinero en efectivo en forma periódica y casi continua, ya que consiguen hasta cinco cosechas por año. Esto diferencia el cultivo de coca de otros productos tradicionales y alternativos que pueden producir más dinero al año, pero que llega a manos de los campesinos al término de una única cosecha anual.

Los estimados sobre la cantidad de personas que dependen directamente del cultivo de coca son bastante imprecisos. Según los datos proporcionados por UNODC<sup>10</sup> sobre el cultivo de coca, se puede estimar que en el 2000 hubo 160.000 personas que dependían directamente de esta actividad, de las cuales 29.000 eran campesinos cocaleros; cifra que se incrementaría en 15 por ciento para el 2004, cuando se estimó que 184.000 personas dependían directamente del cultivo de coca, incluyendo 34.000 campesinos cocaleros.

En lo que se refiere al mercado local, los agentes que en él intervienen se organizan de diferente manera. La droga que se vende en la ciudad de Lima y en el resto de la costa —principalmente la cocaína en pasta— proviene directamente de las zonas de cultivo. El procesamiento inicial es realizado por los grupos familiares involucrados, que cultivan y procesan la hoja de coca a pequeña escala. Se ha detectado también algunos casos en que la droga que se comercia es aquella que no ha podido ser vendida a las grandes firmas por motivos de calidad, sobreoferta o pérdida de los contactos.

La vía terrestre es la más usada para el transporte hacia las zonas urbanas como Lima. La cocaína se esconde entre una gran variedad de productos, pues casi cualquier embarque puede ocultarla: llantas, frutas, verduras,

<sup>10</sup> UNODC, *op. cit.*, 2005.

juguets, madera, ropa, etcétera. En la mayoría de los casos los transportistas están involucrados o conocen que en su vehículo viajan drogas. También es posible usar el servicio postal o el sistema de encomiendas para transportar pequeñas cantidades.

Una vez en el ámbito urbano, la droga es manejada por intermediarios llamados “proveedores” o “abastecedores”, cada uno de los cuales abastece de drogas a un grupo de microcomercializadores de algún sector de la ciudad. Sin embargo, no puede asegurarse que ellos controlen el negocio en ese sector, pues pueden existir dos o más proveedores que abastecen sin ningún inconveniente al mismo microcomercializador. En general, puede afirmarse que en Lima, por ejemplo, existe una economía de libre mercado para las drogas. No hay grupos organizados que controlen la oferta de drogas y existe un sinnúmero de “negociantes” que interactúan dentro de la más absoluta libertad económica.

El mercado final está abastecido por una multitud de microcomercializadores o ‘paqueteros’ que manejan cantidades poco significativas, abastecidos por los “mayoristas” que trafican en el orden del par de kilogramos. Los microcomercializadores podrían estar ganando entre 100 y 200 dólares estadounidenses al mes por su participación. No existen firmas, ni mafias ni carteles. Hay, sí, infinidad de pequeños negocios. Al no haber un grupo o unos pocos grupos que regulen la venta de drogas en las ciudades, salir del negocio sin temor a las represalias es tan fácil como entrar en él.

Se ha identificado casos en los que el microcomercializador tiene varios distribuidores. Aquí el negocio es unipersonal o familiar, y en él se suelen involucrar adictos que encuentran en el microcomercio un medio para cubrir el costo de su adicción y una subsistencia precaria. Los distribuidores frecuentan a los microcomercializadores entre una a tres veces por semana. Así, se puede calcular que semanalmente cada microcomercializador adquiere para su posterior venta entre 200 y 500 g de PBC.

#### LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO DE DROGAS ILEGALES

La droga es ofrecida en todos los sectores geográficos y sociales. Las diferencias se encuentran al nivel de la demanda, es decir, se refieren al tipo de droga requerida por el consumidor. Las drogas “económicas” provienen del interior del país (Huallaga, Cusco, Ayacucho, etcétera). Algunas se fabrican en Lima, en las llamadas “cocinas”, ubicadas en algunas zonas marginales (Cerro El Pino, San Juan de Lurigancho, Carabayllo, etcétera). Se sabe que las drogas sintéticas, consumidas por un grupo minoritario y de mayor capacidad adquisitiva, son traídas desde el extranjero por vía aérea, camufladas entre el equipaje pues son productos de difícil detección.

En la ciudad de Lima, drogas como la pasta básica de cocaína y la marihuana se venden de preferencia en lugares donde la vigilancia policial es menor; por ejemplo, en los barrios marginales y zonas tugurizadas, sin que falten en las zonas más elegantes y exclusivas. Los lugares de venta no están concentrados en un punto o zona específica, sino dispersos por toda la ciudad. Las intervenciones de lugares de venta, cuando se realizan, se basan en denuncias vecinales o periodísticas que generan interés de las autoridades distritales y policiales.

Las modalidades de venta más conocidas son la venta callejera, el *delivery* o venta por teléfono a través de un *dealer* o vendedor, la utilización de niños o niñas, mujeres embarazadas y otras mujeres (*burriers* o “mulas”) para el tráfico nacional e internacional. En el servicio de consejería “Lugar de Escucha” de Cedro se han identificado los sitios de venta más conocidos de Lima tomando como base el reporte coincidente de al menos 35 pacientes (véase el cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Puntos de venta y consumo de cocaína en Lima y Callao (2002-2004)**  
**(n = 314)**

	2002	2003	2004
PBC	254	252	264
Clorhidrato de cocaína	38	38	50

Fuente: “Lugar de Escucha” de Cedro.

Hace poco, en un estudio de campo que recurrió a otro método de recolección de información, Cedro detectó que en el mes de junio del 2005 había hasta 842 puntos de venta y consumo de drogas en Lima Metropolitana.<sup>11</sup> Por otro lado, se supone que a través del sistema de *delivery* podrían estarse cubriendo muchas más zonas de la capital.

## FINANCIACIÓN

En la zona de producción la compra de droga es siempre al contado, dado que el riesgo del traslado impide el crédito, pues al perderlo todo no habría posibilidad de cancelar la deuda. Es posible que entre el distribuidor y el

<sup>11</sup> Zavaleta y Castro de la Mata, *op. cit.*, 2005.

microcomercializador sí existan ventas al crédito con plazos de pago de entre siete y diez días, en función del nivel de confianza que se haya generado entre tales agentes.

Entre el microcomercializador y el consumidor final también pueden existir créditos, dependiendo de la habitualidad de las transacciones. En algunos casos se exigen prendas (documentos de identidad, artefactos eléctricos, prendas de vestir, etcétera) para garantizar el pago. Existe también la costumbre de proveer con algunas dosis de pasta básica a los clientes habituales que eventualmente no tienen dinero.

Los permanentes operativos que desarrolla la Policía Nacional del Perú (PNP) para prevenir y combatir el negocio de las drogas obligan a los traficantes a un constante cambio de puntos de producción y rutas de traslado de la droga, aprovechando para ello la cubierta que le ofrece nuestra selva y lo extenso del territorio. Por otra parte, han logrado modificar los laboratorios para hacerlos transportables con mayor velocidad.

La PNP, por intermedio de la Dirección Nacional Antidrogas (Dinandero), combate el tráfico de drogas con acciones múltiples. Sin embargo, no obstante el esfuerzo desplegado es probable que no logre incautar más de 10 por ciento de la producción total debido principalmente a la falta de medios, las múltiples modalidades que emplean los delincuentes y la coyuntura que confronta nuestro país.

## LA ACTITUD DE LA POBLACIÓN

Las actitudes de la población frente a los problemas asociados a las drogas han sido estudiadas en diversas oportunidades en grupos diferentes: a) encuestas de hogares a personas de 12 a 50 años; y, b) líderes de la población, definidos como tales los miembros con cargos elevados en el Poder Ejecutivo, Congreso, gobiernos locales, Poder Judicial, Fuerzas Armadas, organizaciones y empresas públicas y privadas, incluyendo los medios de comunicación, universidades, colegios profesionales, iglesias y dirigentes sindicales, políticos, estudiantiles, comunales y deportivos.

Las diversas encuestas de hogares señalan que la mayor parte de la población reconoce que las drogas constituyen un problema importante para el país. Se otorga un primer lugar a los problemas económicos y sociales, pero un grupo muy importante (38 por ciento) menciona que el de las drogas es uno de los problemas más graves del país. En los últimos años ha habido un cambio significativo en la percepción de los problemas asociados a las drogas; así, el reconocimiento ha subido de 18 por ciento en 1988 a 56 por ciento en 1995. Esto puede interpretarse, de un lado, por la disminución de la importancia relativa del terrorismo, que prácticamente ha des-

aparecido; y, de otro, por las campañas preventivas y de sensibilización de la opinión pública iniciadas a mediados de la década de 1980.

En general, el considerar que una droga es más consumida y accesible lleva a percibirla como inocua o, por lo menos, que solo es peligrosa cuando se consume “en exceso”, como ocurre con la percepción del uso de las drogas sociales. En términos generales, las drogas de venta ilícita en el país son reconocidas como fuentes de un peligro inmediato por su capacidad de generar daños a la salud. Es mayoritaria la opinión (87 por ciento) de que las drogas deben ser prohibidas aun cuando se reconozca que son de uso extendido. Igualmente, hay consenso respecto de que debe mantenerse la prohibición de su comercio. Así, en la última encuesta de hogares se evidenció que 14,8 por ciento y 19,5 por ciento de la población pensaba que el alcohol y el tabaco, respectivamente, deberían ser prohibidos, mientras 87,8 por ciento opinó lo mismo respecto de la marihuana, 90,8 por ciento sobre la pasta básica y 90,0 por ciento sobre el clorhidrato de cocaína.

El de la marihuana constituye un caso especial, pues frente a ella hay opiniones contrapuestas. Algunos la consideran peligrosa, pero otros (9,1 por ciento) creen que se debe permitir su uso en forma moderada. Hay también, respecto de esta droga, la concepción de que tiene poco potencial adictivo y que sus usuarios no se convierten en adictos.

Los estudios con líderes indican que es mayoritaria (más de 85 por ciento) la opinión de que el consumo de drogas debe prohibirse. Sin embargo, la permisividad varía entre una y otra. Se pronunció en este sentido el 5 por ciento para la marihuana, el 3 por ciento para la pasta básica de cocaína y el 3 por ciento para el clorhidrato de cocaína. En el caso de los inhalantes, 2 por ciento se pronunció sobre su uso sin restricciones.

Existe como opinión más generalizada que el consumo de drogas ha aumentado en el país en los últimos años, situación que es atribuida a medidas inadecuadas de control. Así, 37,7 por ciento de los líderes entrevistados en 1999 por Cedro opinaron a favor de la manera como la PNP enfrenta el problema de las drogas ilícitas, 25,6 por ciento estuvieron parcialmente de acuerdo y 34,6 por ciento opinaron en contra; mientras que la percepción de los líderes cambió significativamente en el 2005, cuando solo 18,4 por ciento estuvo a favor de la actuación de la PNP en el enfrentamiento del problema de las drogas, el 41 por ciento estuvo parcialmente de acuerdo y una proporción similar se manifestó en contra (40,6 por ciento).

La mayoría de la población considera que el cultivo de la coca no ha producido beneficios para el país, aunque algunos piensan que la hoja de coca tiene importancia por su uso como medicamento. Alrededor de 17 por ciento cree que beneficia al campesino y un 15 por ciento que deja dinero al país o crea puestos de trabajo.

La mayoría de la población considera también que el cultivo de la coca causa perjuicios al país, sea por el narcotráfico que genera (40 por ciento), por los daños para la salud (21 por ciento), por el daño social o ecológico (10 por ciento), o, en proporciones menores, porque daña la imagen del país. Solo 4 por ciento cree que no causa ningún daño, pero 18 por ciento no se pronuncia.

A diferencia de lo que se reporta que ocurre en otros países, los grandes narcotraficantes no han hecho inversiones importantes en infraestructura social ni en empresas que proporcionen trabajo honesto, por lo que no hay reconocimiento ni simpatía hacia sus actividades, salvo las de aquellos que aprecian como beneficio el ingreso de divisas procedentes del narcotráfico.

#### DEMANDA DE DROGAS

Entre las razones que explican la demanda se incluyen una población que empieza a consumir drogas en la adolescencia, preferentemente los varones; la existencia de una población adicta consumidora de proporciones crecientes debido a la alta potencialidad adictiva de estas drogas, con tasas de mortalidad aguda bajas, tratamientos caros y poco eficaces (no más de 30 por ciento de adictos se recuperan); los factores de riesgo y protección para la iniciación del consumo de drogas; y, finalmente, las influencias culturales permisivas de nuestra sociedad. Todos estos factores favorecen la demanda de drogas en nuestro medio.

La estimación del número de adictos es bastante compleja, y los resultados obtenidos no resultan exactos y solo son indicativos de tendencias. En el cuadro 10 se muestra el número de adictos a las principales drogas ilegales.

**Cuadro 10**  
**Estimación de la población y consumidores dependientes de drogas ilegales**  
**(Población entre 12 y 64 años)**

Drogas ilegales	2001		2003		2005 (estimado)	
	Población	Dependientes	Población	Dependientes	Población	Dependientes
Cocaínas <sup>1</sup>						
(PBC y cocaína)	507.104	86.208	832.277	141.487	1'184.303	201.332
Marihuana <sup>1</sup>	814.036	73.263	1'428.743	128.587	2'094.194	188.477
Éxtasis	0	0	13.871	0	0	0
Heroína	0	0	13.871	0	0	0

<sup>1</sup> El estimado de dependientes de drogas ilegales (cocaínas 17 por ciento y marihuana 9 por ciento) se ha elaborado a partir de los datos proporcionados por el Institute of Medicine of the National Academy of Science de los Estados Unidos de América.

Fuente: Cedro: *El problema de las drogas en el Perú*. Lima: Cedro, junio del 2005.

les usadas en el Perú, en una estimación recientemente efectuada por Cedro en un ejercicio que sería deseable poder confirmar.

La población de adictos comparte una serie de características que, de alguna manera, permiten entender algunas facetas de la demanda. Así, por ejemplo, en relación con el género, se encuentra que, en general, el consumo de drogas ilícitas es mucho menor en las mujeres, aunque se aprecia una clara tendencia a que la diferencia se vaya acortando con el paso del tiempo. La droga que causa el mayor número de problemas a las mujeres, como en el caso de los varones, es el alcohol, pero dentro del consumo de sustancias de libre disponibilidad hay un elevado porcentaje de problemas asociados a los derivados de las anfetaminas, sobre todo los utilizados en curas de adelgazamiento, y a los psicofármacos que se siguen vendiendo sin necesidad de receta médica en nuestro país, pese a lo que señala la legislación. En este caso, la automedicación es la regla.

Entre las mujeres, la droga ilícita que causa el mayor número de problemas es la pasta básica de cocaína, para la cual se describe un perfil característico: mujeres solteras de nivel socioeconómico medio-bajo y bajo, desempleadas, con antecedentes de bajo rendimiento escolar. Las patologías asociadas más frecuentemente son la desnutrición, caries dental, enfermedades de transmisión sexual y anemia. En el área psicológica, agresividad y depresión con algún intento de suicidio. El consumo es usualmente compulsivo, generalmente interdiano y con un promedio de 65 “tabacazos”, lo que equivale a unos 65 gramos de PBC. Más de la mitad ejercen la prostitución, ocasional o habitualmente, conducta que se instala por lo general después de establecido el consumo.

También es frecuente la mitomanía y el involucramiento en la comercialización. La mayoría proviene de familias incompletas, desintegradas o disfuncionales, con el padre alcohólico o adicto. Es frecuente también que sea adicto un hermano o la pareja. Por lo general, hay antecedentes de incesto y de violaciones, y no tienen hijos. La iniciación en el consumo suele darse a invitación o exigencia de la pareja. A diferencia de lo que ocurre en los varones, no hay una fuerte asociación con el consumo de alcohol y el de pasta básica de cocaína.

Los adictos con problemas que acuden a los tratamientos usualmente atribuyen su situación a factores externos, sociales y familiares: falta o dificultad en el trabajo o los estudios, imposición de amigos o de la pareja, etcétera. Las series estudiadas sobre varios miles de usuarios en el programa “Lugar de Escucha” de Cedro han determinado que las personas pueden decidir o ser inducidas al consumo de múltiples maneras y obedeciendo, en general, a más de un factor. No obstante, se han identificado que participan en mayor o menor grado los siguientes factores:

- Curiosidad, como factor muy importante, alimentado por relatos de personas del entorno o lo que aparece en los medios de comunicación.
- Imitación, factor solo o asociado a la existencia de consumidores amigos personales o de la pareja.
- La invitación por un amigo o la pareja resulta ser mucho más importante que el ofrecimiento por vendedores.
- Identificación con los modelos del grupo al que se pertenece o se quiere ingresar.
- Alta disponibilidad de la droga.
- Factores del ambiente: desempleo, crisis familiar, etcétera.
- Búsqueda de sensaciones y emociones nuevas, generalmente impulsados por lo que aprenden de los medios de comunicación.
- Inadecuado uso del tiempo libre.

En no pocos casos, la oportunidad de ganar dinero lleva a los jóvenes a incursionar en la microcomercialización o a actuar como correos en el transporte. En este caso la fácil accesibilidad lleva al consumo. Por otro lado, se observa con frecuencia que entre los jóvenes hay una elevada correlación entre el consumo de drogas y la deserción escolar. En las series reportadas en Lima, tanto la deserción cuanto el bajo rendimiento escolar están fuertemente asociados al consumo, pero no hay datos suficientes que permitan determinar cuál es la causa y cuál el efecto, o si ambas tienen como causa un tercer factor.

Como tendencia general, se aprecia que el inicio del consumo de drogas ocurre a edades cada vez más tempranas. Los factores de riesgo asociados se han estudiado en grupos comparables.

## TRATAMIENTO

Un buen sector de adictos sigue tratamiento en comunidades terapéuticas que son de muy diversas calidades, muchas de ellas organizadas y atendidas por ex adictos. La legislación peruana señala algunos requisitos mínimos de infraestructura y calificaciones del personal, así como la necesidad de trabajar dentro de los principios éticos y de respeto a los pacientes. Pero es frecuente que algunas sigan trabajando al margen de la reglamentación de salud vigente, con métodos y resultados cuestionables.

No se conoce el número de adictos que requieran tratamiento en el Perú. Los estimados son muy variables y poco confiables, y van desde los que consideran 50.000 hasta los que creen que llegan a 300.000 en la ciudad de Lima.

Existe en el país un número creciente de entidades que trabajan en el tratamiento y la rehabilitación desde una perspectiva profesionalizada. Se

trata de hospitales de salud mental con unidades de drogodependencias, clínicas psiquiátricas, clínicas de día, consultorios privados, comunidades terapéuticas y centros de consejería. También hay establecimientos de atención que de una manera significativa han incorporado en sus metodologías la autoayuda dentro de un afronte integral, así como comunidades terapéuticas con enfoque vivencial y de autoayuda, algunas muy reticentes al ingreso de profesionales de la salud mental. La mayoría de estos centros atiende informalmente, con los riesgos inherentes a la adicción a la cocaína. Uno de los factores que ha coadyuvado al estado de informalidad parece ser la escasa oferta terapéutica profesionalizada existente en las ciudades.

#### COSTOS DEL TRATAMIENTO

Los costos del tratamiento pueden variar enormemente. Por ejemplo, el Centro de Rehabilitación de Ñaña, del Ministerio de Salud (Minsa), ofrece varias categorías desde 1.000 dólares a 2.000 dólares anuales. En otra institución estatal, el pabellón de drogodependencias del Hospital Hermilio Valdizán tiene costos más reducidos que podrían bordear los 227 dólares al año por paciente.

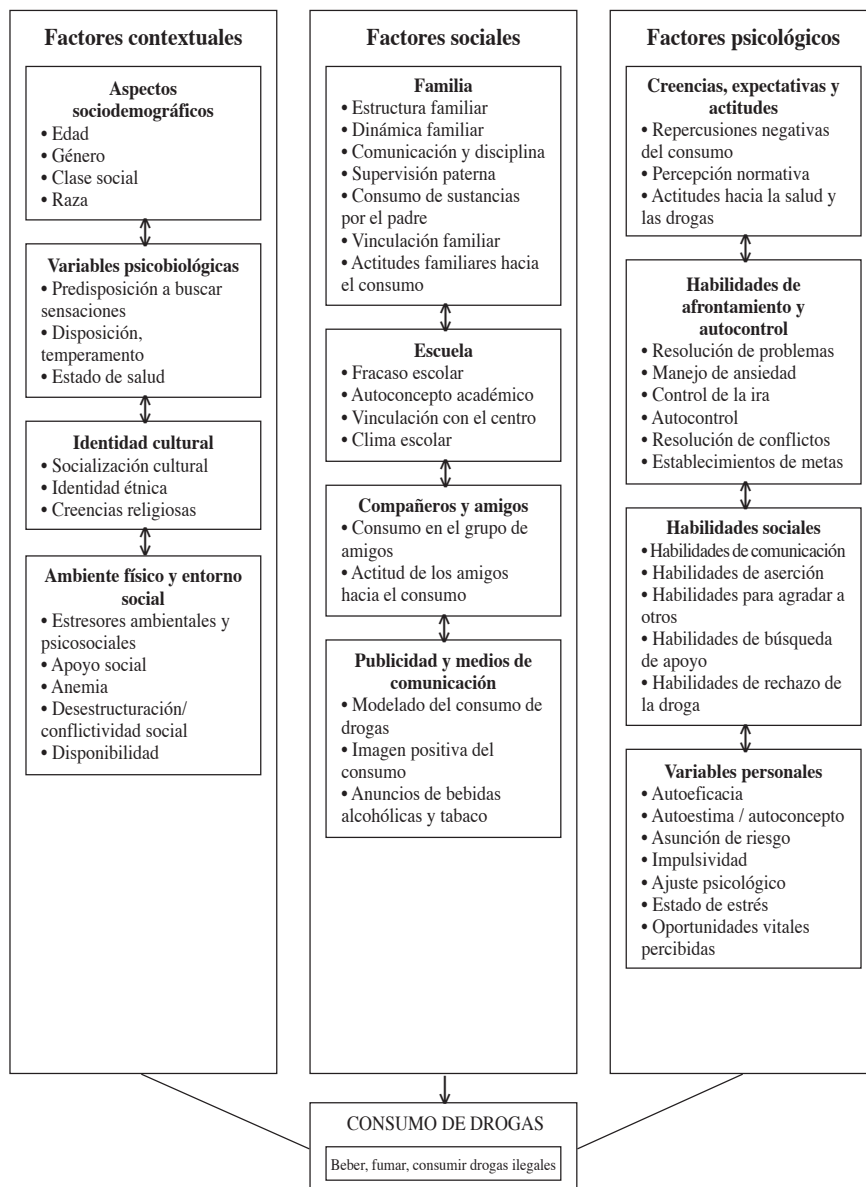
El sector privado ofrece tratamiento y rehabilitación a costos mucho más altos. En una clínica típica el tratamiento puede costar 3.200 dólares por mes y 38.400 dólares por año. Un día de internamiento cuesta 80 dólares, incluyendo alimentación y evaluación psicológica mas no la terapia de grupo, honorarios profesionales ni medicamentos. Una de las clínicas más económicas cuesta 1.450 nuevos soles por mes, equivalentes a 5.150 dólares por año incluyendo alimentación y honorarios profesionales. El tratamiento promedio para la rehabilitación de un adicto es de ocho meses, por lo que el costo estimado del tratamiento es de alrededor de 12.000 nuevos soles por dependiente como mínimo.

#### DEMANDA DE DROGAS

Considerando las características de nuestro medio, y dado el gran número de variables que influyen en la etiología y en la continuación del consumo de cocaína y otras drogas, es pertinente plantear una etiología multifactorial. En este sentido, el gráfico 1 presenta un modelo que integra los principales factores que contribuyen al consumo de drogas en la adolescencia, agrupados en tres categorías: a) los factores contextuales, que incluyen variables sociodemográficas, biológicas, culturales y ambientales; b) los factores sociales, que se refieren tanto al entorno próximo del adolescente (familia, escuela, grupo

de amigos) cuanto a la influencia mediática de la publicidad y los medios de comunicación; y, c) los factores personales, que comprenden cogniciones, habilidades y otras variables personales relevantes.

**Gráfico 1**  
**Modelo integrador de influencias en el consumo de alcohol y otras drogas**



En el Perú<sup>12</sup> se ha identificado algunos factores de riesgo del consumo de drogas en la pubertad y adolescencia, así como factores protectores que reducen la probabilidad del consumo problemático de psicoactivos.

## FACTORES MACROSOCIALES

### *Disponibilidad y accesibilidad de las drogas*

El carácter de droga legal convierte a las bebidas alcohólicas en un producto de fácil acceso, por los múltiples establecimientos donde se pueden adquirir, los amplios horarios de venta, su costo y el casi nulo control de la venta a menores. Por otro lado, la sobresaturación de cocaína en el país, así como la importante caída de los precios, se han convertido en potentes factores de riesgo para la aparición de nuevos usuarios y para la continuación del uso en los adictos.<sup>13</sup>

### *Institucionalización y aprobación social de las drogas legales*

La televisión, el cine y la prensa suelen mostrar imágenes de personajes famosos y personas con prestigio social consumiendo bebidas alcohólicas.

### *Publicidad*

Se ha consolidado como una importante fuente de presión social del consumo de alcohol. Los anuncios asocian el alcohol con valores y estímulos atractivos para los adolescentes, como la amistad, el carácter y la personalidad, la transición a la adultez, el sexo, el deporte, el riesgo y la aventura, etcétera.

### *Asociación del alcohol y las drogas sintéticas con la desocupación juvenil*

Existe una asociación entre el consumo juvenil de drogas y el uso del tiempo libre; por ejemplo, el empleo del fin de semana para frecuentar ciertos

<sup>12</sup> Rojas, M.: "Factores de riesgo y protectores identificados en adolescentes consumidores de sustancias psicoactivas. Revisión y análisis del estado actual", en A. Zavaleta, editor: *Factores de riesgo y protección en el consumo de drogas en la juventud*. Lima: Cedro, 2002.

<sup>13</sup> Ministerio de Educación/Devida/ONUDD/Cedro, *op. cit.*, 2004. Rojas, *op. cit.*, 2002.

lugares de oferta como bares, discotecas, fiestas electrónicas, y la búsqueda de la novedad y de nuevas sensaciones. El uso inadecuado del tiempo libre se relaciona con el riesgo del uso de drogas; con la asistencia a lugares de oferta y con la búsqueda inmediata de sensaciones nuevas y placenteras producidas por las drogas.

#### FACTORES MICROSOCIALES

##### *Influencia del grupo de amigos*

El grupo de referencia es el marco que ayuda a afianzar la identidad adolescente frente al mundo adulto y satisface el sentimiento de afiliación o pertenencia a un grupo de iguales.<sup>14</sup> La probabilidad de la ingesta de bebidas alcohólicas aumenta si el adolescente se integra en un grupo que consume alcohol, por influencia indirecta del modelado de los compañeros o directa a través de invitaciones explícitas.

##### *Uso y abuso familiar de bebidas alcohólicas*

Numerosos estudios revelan la asociación significativa del consumo de alcohol de los padres de familia con los de los hijos.

##### *Ausencia o débil comunicación y clima familiar conflictivo*

La incomunicación y el ambiente familiar enrarecido contribuyen a generar y mantener el déficit y carencias personales, que el púber o adolescente pueden intentar compensar recurriendo a las drogas.

#### FACTORES PERSONALES

##### *Déficit y problemas del adolescente*

El déficit y problemas personales constituyen factores de riesgo porque el adolescente puede intentar compensarlos o aliviarlos recurriendo al alcohol u otras drogas. El consumo se relaciona estrechamente con déficit de autoeficacia, autoconcepto, autoestima y *locus* de control externo, y con trastornos de ansiedad y del estado de ánimo.

<sup>14</sup> Rojas, *op. cit.*, 2002.

### *Actitudes favorables hacia el alcohol y otras drogas*

Las actitudes favorables al uso de drogas son importantes predictores del inicio del consumo del alcohol y otras drogas.

### *Desinformación y prejuicios*

La falta de conocimiento o la información errónea sobre la naturaleza de las drogas, extensión del consumo adolescente, repercusiones negativas a corto y largo plazo, etcétera, alientan la curiosidad o impiden valorar acertadamente los riesgos de las drogas. Así, una elevada proporción de adolescentes considera que el alcohol no es una droga.

## FACTORES DE RIESGO

Factor de riesgo viene a ser la característica o cualidad de un sujeto o comunidad que, se sabe, va unida a una mayor probabilidad de daño a la salud. En todo caso, viene a ser la probabilidad de que acontezca un hecho indeseado que afecta a la salud de un individuo o de un grupo social. Las relaciones entre los factores de riesgo entre sí y los factores de riesgo con el daño son complejas, ya que dichos factores actúan en forma distinta en diferentes individuos y bajo diversas circunstancias.

De hecho, la adolescencia es el periodo en el que hay más exposición a la diversidad de comportamientos riesgosos, que pueden comprometer la salud, la supervivencia y el proyecto de vida del adolescente o joven. Esta situación a menudo es la resultante de una organización parcial de la identidad o de una identidad difusa que incorpora los riesgos como expresiones de autoafirmación o búsqueda de un bienestar transitorio que compense el empobrecimiento de los mecanismos de respuesta a las demandas y necesidades que se debe enfrentar. Los factores de riesgo identificados en nuestro medio se presentan en el cuadro 10.

## FACTORES PROTECTORES

Rutter,<sup>15</sup> entre otros, define como factores protectores a las circunstancias, características de la estructura de la personalidad, condiciones y atributos que facilitan el logro de la salud integral del púber y adolescente y sus relaciones

<sup>15</sup> Rutter, M.: "A Conceptual Model of Intervention Based on an Understanding of Risk and Protective Factors", en WHO/OPS: *Supporting Youth in a Time of Social Change*. Ginebra: WHO, 1992.

con la calidad de vida y el desarrollo de este como individuo y como grupo. Los niños, adolescentes y jóvenes que son resistentes al abuso y a la dependencia del alcohol y otras drogas tienen algunas características en común (véase el cuadro 11).

**Cuadro 11**  
**Factores de riesgo y protectores identificados en ciudades urbanas peruanas**

<b>Factores de riesgo</b> (incrementan el riesgo del abuso de drogas)	<b>Factores protectores</b> (minimizan las posibilidades del abuso de drogas)
Bajo rendimiento y deserción escolar.	Buen rendimiento escolar o académico.
Desocupación.	Adecuado uso del tiempo libre; práctica sistemática de algún deporte como un modo de vida.
Disponibilidad, fácil acceso de las drogas y los precios de ellas (alcohol y drogas cocaínicas)	
Inicio temprano del consumo de alcohol, tabaco y marihuana.	
Edades: 16-19 años.	
Ser adolescente varón.	Ser adolescente mujer.
Actitud favorable del consumo de drogas.	Actitud negativa frente al consumo de drogas. Rechazo.
Rasgos de personalidad: influenciable, manipulable, poco asertivo, déficit de autoconcepto y autoestima. Por otro lado, aquellos que tienden a involucrarse constantemente con el riesgo y el peligro, en la medida en que experimentan un gran refuerzo con esas experiencias.	Rasgos de personalidad: autónomo en sus actos, asertivo, adecuada autoestima y autoconcepto.
Sistema familiar: Patrones negativos de crianza, incomunicación, ausencia de normas y reglas, sobreprotección; abuso o dependencia del alcohol y otras drogas en miembros de la familia.	Sistema familiar: Pautas de crianza y educación congruentes, adecuada integración del sistema, existencia de reglas y normas, comunicación: diálogo abierto. Buena percepción de los padres, no abuso de alcohol y otras drogas.
	Pertenencia a grupos de pares con objetivos comunes (religiosos, deportivos, culturales, artísticos, etcétera).

Adaptado de: Ministerio de Educación/Devida/ONUDD/Cedro, *op. cit.*, 2004. Rojas, *op. cit.*, 2002.

Un elemento preponderante que se ha corroborado como factor protector en los escolares adolescentes es la influencia de la familia y particularmente la importancia de los padres involucrados en las actividades de sus hijos. Otro factor protector de gran importancia es el ambiente escolar, el rendimiento escolar y la actitud de los profesores. Así, colegios que se perciben como exigentes y disciplinados, así como ambientes escolares de mayor respeto y orden, presentan menores niveles de consumo de drogas.

Es indudable que la investigación en el campo preventivo del consumo de drogas ha aportado significativamente en la identificación de algunos factores protectores. En este contexto, en el cuadro 11 se ha logrado sistematizar los principales factores protectores del consumo de drogas: deserción escolar, fugas del hogar, violencia callejera y otras conductas adictivas no tóxicas.

---

Ricardo Soberón Garrido  
LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO  
DE MINISTROS Y LA ORDENANZA  
LEGAL DEL GOBIERNO  
REGIONAL DEL CUSCO

**E**l Poder Ejecutivo, por intermedio del procurador encargado de los asuntos de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ha interpuesto una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC) contra los artículos 1, 2 y 3 de la ordenanza regional 031-2005 del Gobierno Regional del Cusco, aprobada y promulgada el 21 de junio y publicada el 29 de junio en el diario oficial *El Peruano*. La citada acción se sustentaría en tres motivos:

- (i) no haber cumplido con el deber de reglamentación;
- (ii) violar el orden jurídico al romper compromisos internacionales adquiridos por el Perú relacionados con la lucha contra el narcotráfico; e,
- (iii) invadir atribuciones que le corresponden al Gobierno Nacional.

Sobre la dación de la ordenanza regional 031-2005-GRC/CRC se han vertido una serie de comentarios, análisis y opiniones equivocados y desinformados, cuando no mal intencionados, y que sirven de sustento a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la PCM. Por su parte, la prensa y los operadores mediáticos de los que promueven salidas represivas e indiscriminadas han contribuido con esta campaña que tilda de manera genérica como “narco-ordenanzas” promotoras de la legalización de las drogas las iniciativas que tienen una lógica social, económica y política particular y sujeta al contexto regional en cada sitio donde se han producido.

Si bien al final ambas ordenanzas fueron declaradas inconstitucionales por el TC, es importante reparar en que en las 68 páginas de la sentencia se

señalan un conjunto de consideraciones que constituyen una señal de alerta al Estado peruano por su falta de resultados en varios temas: (i) en lo que concierne a la política general de control de drogas; (ii) en cuanto a la diminuta acción de la Empresa Nacional de la Coca (Enaco S.A.) como empresa encargada de la comercialización de la coca para fines tradicionales (acopia menos de 3 por ciento de la producción total);<sup>1</sup> (iii) en lo que atañe a los nulos resultados de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) como ente rector en la materia; y, (iv) en lo que se refiere al ocio legislativo del Congreso de la República para legislar sobre la hoja de coca, en cuanto recurso natural, y su relación con el mundo andino.

¿Qué hubo detrás de estas decisiones de diversas instancias regionales en el marco de un proceso de regionalización? ¿No se trató más bien de respuestas frente a un vacío de treinta años producido por un Estado centralista al que le cuesta reconocer la existencia de una economía ancestral basada en el manejo racional del arbusto de la coca?

Desde la perspectiva del Gobierno Regional —en este caso el del Cusco, pero esto es aplicable también a los de Puno, Huánuco e incluso el de La Libertad—, no se estaba interfiriendo con las normas peruanas en materia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, ni con las disposiciones de los tratados internacionales pertinentes, como se sostendrá a lo largo de este artículo.

Muchas de estas opiniones críticas han provenido de los mismos funcionarios de Devida (Ericsson, Hurtado, Valencia), cuya gestión en la conducción de la política peruana de control de drogas ilícitas ha sido considerada un fracaso, particularmente en materia de desarrollo rural. No en vano ni los recursos ni la presencia de esta institución son aceptados por la población urbana y rural en la propia provincia de La Convención y otros valles cocaleros del país, pues su gestión se ha basado en la permanente desinformación y el engaño al productor campesino y sus organizaciones representativas. En otras oportunidades las voces discrepantes han provenido del propio Gobierno Central: así lo han hecho el hoy ex premier Carlos Ferrero y otros voceros de Perú Posible. Incluso la propia PCM ha sido víctima de la desinformación de Devida, especialmente en lo que concierne al manejo de las cifras sobre los cultivos de coca y su productividad, la consecución de las metas de erradicación de cultivos y, peor aun, la gestión de los escasos recursos económicos con los que cuenta el Estado peruano para generar desarrollo sustentable en las zonas cocaleras. Aparentemente, el nuevo Gabi-

<sup>1</sup> Compras netas de Enaco S.A., por agencia (1998-2004). *Fuente:* Base de datos de Enaco S.A.

nete, presidido por Pedro Pablo Kuczynski, seguirá aplicando las acciones iniciadas por su antecesor, a pesar de algunas declaraciones iniciales disidentes o de las propias exhortaciones del TC para que se revisen exhaustivamente los marcos, las estrategias y los resultados obtenidos.

En este proceso de debate sobre la constitucionalidad o no de las ordenanzas, entre julio y setiembre recién pasados las críticas han sido impulsadas desde embajadas extranjeras —particularmente la estadounidense— como una forma de presionar al Gobierno peruano, o han sido promovidas por algunos interesados en echarle a estas ordenanzas la culpa de otros problemas coyunturales, como el retraso de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, la reducción de la asistencia económica de este país, el incumplimiento de ciertas metas o la posible culminación, en diciembre del 2006, del régimen de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de la Droga. (ATPDEA) que tanto favoreció a la agroindustria del país durante su vigencia. Siempre sostuvimos que la carpeta “drogas” era importante —para el Perú y, por supuesto, para Colombia— en la negociación de temas comerciales, pero al final son los negociadores norteamericanos quienes la están utilizando a su favor.

Vista pues la realidad como una sola, sin respetar el carácter multicultural de la sociedad peruana, no ha sido ni es posible construir políticas públicas que respondan a las características de nuestra población, particularmente las de aquellos 8 millones de habitantes de los Andes y la selva alta, así como su ubicación en esta sociedad globalizada. De todos los órganos del Estado democrático, el TC es el único que se ha dado cuenta de esto.

## LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO

Más allá del propio contenido de la ordenanza, los siguientes conceptos jurídicos están relacionados con los principios que subyacen a ella, a la luz de la interpretación de las normas del Derecho Internacional y el Derecho interno aplicables a este caso. Estos argumentos han sido presentados a fines de agosto del 2005 a la Federación de Campesinos de La Convención, Yanatile y Lares (Fepcacyl) y, por su intermedio, al Gobierno Regional del Cusco, como fundamentos para la contestación de la acción de inconstitucionalidad referida:

- (i) ni la ordenanza ni su contenido rompen o transgreden el marco jurídico internacional y doméstico; más bien ayudan a su consolidación y aplicación selectiva, proporcional y priorizada; y,
- (ii) se trata del pleno uso de facultades y competencias por los gobiernos regionales, dentro de sus ámbitos territoriales y en competencias estrictas.

tamente de gestión administrativa relacionadas con el ordenamiento, empadronamiento, registro y vigilancia de los mercados de hoja de coca.

Tales argumentos no son fruto de la invención detrás de un gabinete burocrático, sino más bien el resultado de la experiencia de veinte años de seguimiento de la aplicación de políticas antidrogas en el Perú y en los países de la región andina, desde la Iniciativa Regional Andina (1991) hasta el Plan Colombia (2000). Son también el producto del acompañamiento del movimiento de productores campesinos, colonos e indígenas en los proyectos de desarrollo rural, y del seguimiento de las consecuencias de una represión indiscriminada e inútil basada en la erradicación compulsiva de cocales que, lejos de golpear al narcotráfico, fomenta los factores que impulsan el conflicto armado en el Perú y en Colombia y produce recurrentes violaciones de los derechos humanos de campesinos y policías en el Chapare boliviano.

#### LA ORDENANZA 031 NO ROMPE COMPROMISOS INTERNACIONALES; POR EL CONTRARIO, LOS ESPECIFICA Y REGULA

El Perú tiene diversos compromisos jurídicos y políticos internacionales en materia de lucha contra el delito de tráfico de drogas ilícitas, y los ha venido cumpliendo de manera sostenida, sobre todo cuando se separó al productor de la cadena ilegal; lo ha honrado, asimismo, incluso en aquellos años en los que el Gobierno peruano planteó una política de revalorización de la hoja de coca (1995 y 1996) y, por tanto, suspendió las acciones de interdicción y erradicación.

A pesar del oscuro periodo del “fujimontesinismo”,<sup>2</sup> cuando Vladimiro Montesinos estableció relaciones con las organizaciones criminales mexicanas, podemos señalar que el Perú ha cumplido permanentemente con sus objetivos de luchar contra el narcotráfico en la medida de sus recursos y posibilidades. Ha participado en los espacios de interlocución en la materia en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos, OEA (Cumbre Hemisférica de 1996), en la ONU (Asamblea General de 1998) y en la Confederación Andina de Naciones, CAN (cumbres y estrategias específicas). En los últimos veinte años ha tenido relaciones privilegiadas con los Estados Unidos y la Unión Europea a este respecto. No se nos puede enros-

<sup>2</sup> Trabajo sobre corrupción y narcotráfico preparado por el autor para la Iniciativa Nacional contra la Corrupción, Ministerio de Justicia, 2001.

trar, entonces, falta de cumplimiento ni de compromisos. Este es un aspecto que no ha sido bien entendido desde el fallo del Tribunal Constitucional.

Nuestro país dispone, además, de una legislación frondosa en la materia, que incorpora todos los ámbitos relevantes de la lucha contra este delito, incluyendo la represión del tráfico de insumos químicos y el control del lavado de activos. Es precisamente esa legislación la que muestra la opción soberana del Estado peruano de especificar los ámbitos de la represión penal.

Su comportamiento se sustenta en el principio de corresponsabilidad y respeto de la soberanía, y ambos son aceptados por la comunidad internacional (ONU, OEA, CAN). Tales obligaciones son aplicadas en los campos de la producción de la materia prima, el tráfico ilícito, la prevención y el uso de drogas, el lavado de dinero y el tráfico de insumos químicos, de acuerdo con las características y posibilidades de cada país. El origen normativo de la regulación de las drogas proviene de tres tratados internacionales de carácter multilateral: la Convención Única de Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, que, juntas, establecen las disposiciones provenientes del Derecho Internacional en materia de lucha contra el narcotráfico. En particular, son aplicables a este caso los artículos 22,<sup>3</sup> 23 y 26<sup>4</sup> de la Convención de 1961 y los artículos 3<sup>5</sup> y 14 de la Convención de 1988.

En el caso concreto del Perú, la experiencia de la guerra interna ha demostrado que la prohibición de los cultivos de coca decretada en 1978 y

<sup>3</sup> “Artículo 22. Disposición especial aplicable al cultivo. Cuando las disposiciones existentes en el país o en un territorio de una parte sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo de la dormidera, del arbusto de la coca o de la planta de la cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo.”

<sup>4</sup> “Artículo 26. Las Partes que permitan el cultivo del arbusto de coca aplicarán al mismo y a las hojas de coca el sistema de fiscalización establecido en el artículo 23 para la fiscalización de la adormidera; pero, respecto del inciso 2 d) de ese artículo, la obligación impuesta al Organismo allí aludido será solamente de tomar posesión material de la cosecha lo más pronto posible después del fin de la misma.

“1. En la medida de lo posible, las Partes obligarán a arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan en estado silvestre y destruirán los que se cultiven ilícitamente.”

<sup>5</sup> “Artículo 3. Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente:

[...]

“ii) el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 y en la Convención de 1961 en su forma enmendada.”

ejecutada desde entonces no es la manera más adecuada, como lo señala un dispositivo del Tratado de 1961, de proteger el bien jurídico de la salud pública. Las políticas implementadas alrededor del cultivo de coca no inciden directamente sobre ella, y sí, más bien, sobre las economías campesinas, pues mantienen intactas las organizaciones delictivas y permiten el crecimiento y la dispersión de las áreas de cultivo. Es en la aplicación de este dispositivo de la Convención Única de 1961 en la que se sustenta la política diferenciada del Estado peruano que se aplicó entre 1991 y 1998.

El artículo 26 de la citada Convención dio nacimiento al régimen de control estatal de los mercados tradicionales de coca en los Andes peruanos, a través primero del Estanco y, luego, de Enaco S.A. y de cualquier otro mecanismo que se invente en el futuro. Lamentablemente, como bien señala el TC, Enaco S.A. no ha tenido capacidad para empadronar a 30.000 productores, mantener actualizado el registro y evitar el desvío de la coca. Este es un primer aspecto en el que el régimen aplicado por el Perú colisiona con el funcionamiento del sistema tradicional de sembrío, comercio y usos tradicionales por la cultura andina.

Por su parte, es el artículo 3 de la Convención de Naciones Unidas de 1988 el que determina la obligación jurídica de establecer los delitos y las sanciones relacionadas con el tráfico de drogas. De manera particular, hay que mencionar la reserva que hiciera el Estado peruano al momento de aprobar la Convención de 1988 en lo que se refiere a su sistema de penas y sanciones previstas en el artículo 3 de la Convención, para lo cual se hace necesario revisar la resolución legislativa 25352 de 1991, realizada por el Congreso de la República. Se trata de la primera manifestación unilateral del Perú sobre el tema de los cultivos de coca, en la que toma distancia del planteamiento universal del Tratado. Este es un factor que debió ser contemplado al momento de discutir la constitucionalidad o no de los planteamientos de la ordenanza en cuestión (omisión grave del TC). Desde 1991 el Perú decidió no penalizar los cultivos de coca ni a los cultivadores, y optó por separarlos de la lucha contra el narcotráfico.

A comienzos de la década de 1990 se incrementó la acción estatal en la región andina, como consecuencia de la nueva regulación internacional, que confía directamente a las políticas penales el tratamiento de temas socioeconómicos complejos. Nuevas leyes,<sup>6</sup> estrategias,<sup>7</sup> procedimientos e instituciones asumieron el rol de luchar contra el narcotráfico. En este contexto

<sup>6</sup> Ley 1008, Régimen de Sustancias Controladas, República de Bolivia.

<sup>7</sup> Plan Dignidad en 1998 en Bolivia y Plan Colombia en el 2000, desde agosto del 2004 Plan Patriota.

ocurrieron también los procesos de reforma penal en varios de los países involucrados (Bolivia, Colombia y el Ecuador). Hay que señalar que todos los mandatos de la Convención de 1988 se establecen “de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos” (artículo 2), y que otras veces hacen mención “a la reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico” (artículo 3). Así, el propio Tratado establece la posibilidad de que cada país haga prevalecer su ordenamiento constitucional, asunto que aparentemente tuvieron en cuenta los funcionarios peruanos que lanzaron la diferencia entre productores y traficantes.

De manera pues que las obligaciones jurídicas internacionales y generales aprobadas por los estados (incluido el peruano) en materia de drogas son diversas por su naturaleza y complejidad. Comprenden una amplia gama de actividades y acciones en los campos institucional, presupuestal, preventivo, interdictivo, para citar algunos ejemplos. No solamente están relacionadas con la interdicción de los cultivos de la materia prima, la hoja de coca, y su atención, sino que dependen de una serie de factores propios de cada país.

Los países cumplen con el Derecho Internacional de acuerdo con sus criterios de política doméstica, sus prioridades en materia de seguridad y orden público y en función de los recursos financieros de los que disponen. En los Andes se han probado todos los medios —sustitución, interdicción, erradicación, fumigación, control biológico y desarrollo rural—, y lo cierto es que ninguno ha permitido intervenir sobre el ciclo de la producción ilegal de la hoja de coca. En el caso del Perú, pese a ser el segundo productor mundial de hoja de coca, no se puede evaluar el conjunto de su política antinarcóticos a partir de una decisión específica aislada referida al fenómeno del cultivo, por fuera del conjunto de las actividades que realizan las instituciones del Estado respecto de la lucha contra el narcotráfico.

Si después de varios años de aplicación de una fórmula basada principal o únicamente en la erradicación compulsiva de los cultivos de coca, sin acciones definitivas ni sostenibles de desarrollo rural alternativo, un determinado país opta por racionalizar, reducir y priorizar la acción interdictiva del Estado, esta constituye una decisión autónoma que no rompe la estructura básica y los compromisos jurídicos asumidos con la comunidad internacional toda. La incautación de drogas, los controles en zonas específicas, la inteligencia para dismantelar organizaciones y operaciones ilícitas deben seguir siendo la “punta de lanza” de la labor de interdicción y no actos de erradicación que han demostrado ser ineficaces e inútiles. Así, el TC señala:

1. El Tribunal Constitucional considera necesario, en este marco, enfatizar que aun cuando de conformidad con la política nacional vigente resulta plenamente válido proceder a la erradicación de los cultivos de hoja de coca ilegales, es decir, aquellos realizados por personas o en predios no empadronados por Enaco S.A. o aquellos realizados, por ejemplo, en bosques protegidos, reservas naturales u otras áreas protegidas por ley, es preciso que el Estado tenga presente que uno de sus deberes primordiales es promover el bienestar general que se fundamente en la justicia y en el desarrollo equilibrado de la nación (artículo 44 de la Constitución), y de conformidad con el artículo 88 de la Constitución, apoyar preferentemente el desarrollo agrario. Éstas, para efectos del caso que nos ocupa, son responsabilidades del Ministerio de Agricultura, y, particularmente, de Devida.

2. Así, es obligación de Devida proteger y asistir a las personas que se vean social y económicamente afectadas como consecuencia de la aplicación de dicha política, es decir, con la erradicación de cultivos ilícitos, mediante el diseño de políticas de desarrollo alternativo, implementando y consolidando procesos competitivos y sostenibles de desarrollo rural que aseguren el bienestar de la población, el ejercicio de la democracia y la integración de las zonas de economía campesina afectadas por los cultivos ilícitos a la dinámica del desarrollo regional y nacional; de manera que los cultivos de hoja de coca puedan ser reemplazados por productos agrarios y acuícolas de similar o mayor rentabilidad social. Lo cual es propio del desarrollo integral (artículos 44 y 188 de la Constitución) y, en particular, del desarrollo agrario, cuyo apoyo preferente es exigido por el artículo 88 de la Norma Fundamental.

Así ha sucedido en diversas oportunidades en el pasado reciente de otros países de la región. Es el caso de Bolivia, donde se ha suspendido hasta fines del 2005 la erradicación compulsiva de coca en el Chapare, Trópico de Cochabamba; y también el del Perú, cuando entre 1992 y 1996 se decidió detener las erradicaciones indiscriminadas en la selva alta. El propio Estados Unidos, en sus planes anuales de control de drogas, opta por priorizar uno u otro segmento del problema de las drogas ilícitas, y no por ello se le puede acusar de incumplir sus obligaciones internacionales.

Centrarse en una política selectiva y restrictiva que focalice la lucha contra el crimen organizado en donde más daño se hace, esto es, deteniendo el capital ilícito y el producto final y no a los campesinos productores, sería una importante respuesta y fuente de clarificación constitucional sobre la actividad represiva del Estado. Es más eficiente si escoge hacer daño en las cadenas más poderosas del circuito ilegal de narcotraficantes, puesto que el enfoque de la reducción de la oferta lleva ya más de veinticinco años de fracaso en fracaso.

Así, el país puede seguir dedicando los escasos recursos disponibles —propios y de la cooperación internacional— a la persecución del crimen

organizado alrededor del tráfico y exportación de cocaína, para cumplir con gran parte del artículo 3 de la Convención de 1988. Esa es una forma más eficiente de cumplir el mandato internacional de luchar contra el narcotráfico internacional.

#### LA ORDENANZA 031 Y EL DESARROLLO DOMÉSTICO DE LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL

En este orden de ideas, la mencionada ordenanza regional 031-2005 no solamente no violaba ni chocaba contra el ordenamiento jurídico nacional e internacional sobre lucha contra el narcotráfico, sino que lo hace más aplicable a la realidad local andina, al señalar con claridad y exclusividad a la producción tradicional donde existe evidencia histórica, ambos elementos presentes en la realidad del Cusco. Se trata de un acto de reconocimiento de una constatación efectuada desde la historia, la arqueología, la sociología y, por último, la estadística.<sup>8</sup> Lamentablemente, han sido argumentaciones técnicas sobre ámbitos y ejercicio de competencias de la administración nacional y regional las que han predominado en la posición adoptada por el TC; es decir, se respeta y se reconoce la relación coca-derechos culturales, pero se opta por defender el carácter exclusivo de una competencia que ha sido muy mal ejercida por el Estado a través del Gobierno Central, esto es, el régimen sobre la coca, su ineficiencia y sus daños colaterales sobre las comunidades de productores y consumidores.

Normas como la ordenanza legal antes citada han sido dictadas gracias a las facultades y ámbitos territoriales establecidos en la Ley de Bases de la Regionalización, que cumple con darle un marco legal específico a un aspecto que no ha sido atendido por el Gobierno Central sino a través de sistemas caducos e inflexibles. Nos referimos al artículo 14 de la Convención de Naciones Unidas de 1988, que estipula que el cultivo y utilización tradicional de la hoja de coca son aceptados en aquellos lugares donde existe evidencia histórica de su uso ancestral. Este reconocimiento de la ONU debe vincularse con el resto del ordenamiento jurídico internacional, particularmente el relacionado con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y con los derechos culturales de las personas individuales y como colectivo. En el caso particular de los pueblos indígenas, sus derechos especiales han sido reconocidos en los artículos

<sup>8</sup> Así lo prueba la encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el 2004.

3,<sup>9</sup> 5, 8<sup>10</sup> y 15<sup>11</sup> del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que reúnen un conjunto de disposiciones aplicables a los pueblos indígenas y el andino en particular; es decir, la debida consideración de sus costumbres y del valor de la hoja de coca en el contexto y cosmovisión andinos.

Finalmente, el siguiente dispositivo del Convenio 169 es aplicable al arbusto de la coca en la cultura andina, por tratarse de un recurso botánico en un contexto social y cultural determinado. Por ejemplo, el artículo 14<sup>12</sup> de la Convención de Naciones Unidas para la Lucha contra el Tráfico Internacional de Estupefacientes, de 1988, es el primer instrumento internacional que reconoce este derecho colectivo de los pueblos indígenas de los Andes al uso tradicional de sus plantas psicoactivas, y es en este marco que se da el desarrollo normativo materia de la presente acción de inconstitucionalidad.

#### CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL Y DE DERECHOS HUMANOS RELACIONADAS CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL *PICCHADO* Y *ACULLICO* DE LA COCA

La Constitución de 1979 decía en su artículo 34: “El Estado preserva y estimula las manifestaciones de las culturas nativas, así como las peculiares y

<sup>9</sup> “Artículo 3:

“1. Los Pueblos Indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación.

“Artículo 5. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

“a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse en consideración la índole de los problemas que se plantean tanto colectiva como individualmente.”

<sup>10</sup> “Artículo 8:

“1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario.”

<sup>11</sup> “Artículo 15. Los derechos de los pueblos interesados en los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de sus pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.”

<sup>12</sup> “Artículo 14. Medidas para erradicar el Cultivo Ilícito de Plantas de las que se extraen Estupefacientes y para eliminar la Demanda Ilícita de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

“1. Cada una de las Partes adoptará medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias psicotrópicas, tales como la planta de la adormidera, los arbustos de la coca y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en sus territorios. *Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente.*” (Énfasis nuestro.)

genuinas del folklore nacional, el arte popular y la artesanía”. Más adelante, en el segundo párrafo del artículo 161, señalaba: “El Estado respeta y preserva las tradiciones de las Comunidades Campesinas y Nativas. Propicia la superación cultural de sus integrantes”. Esto quiere decir que desde el retorno del Perú al sistema democrático en 1980, el constituyente de entonces consideró el reconocimiento del Estado, en el plano normativo, de esos “otros mundos” al interior de la Cordillera andina y las cuencas amazónicas.

El artículo 2.19 de la hoy vigente Constitución de 1993 dice que “[...] toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural”. De manera que el propio texto constitucional reconoce ese derecho aplicable a individuos como tales y como miembros de las comunidades ancestrales, que resulta fundamental para el presente caso de la constitucionalidad de la ordenanza 031 y su carácter. Asimismo, el Estado “[...] reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación”, lo que determina la aceptación de ese carácter con todos sus componentes y contenidos, como es el caso del uso tradicional de la hoja de coca. Luego tenemos el derecho a la autodeterminación (artículos 49 y 89), así como la facultad de las comunidades nativas y las rondas campesinas de administrar justicia, aspecto relevante para entender el contexto y la cosmovisión del mundo andino. Muchos autores peruanos<sup>13</sup> y extranjeros se han referido ya a la necesidad de que el Estado reconozca estos principios y derechos colectivos. Incluso el propio TC, en anterior resolución, ha fallado en el mismo sentido (expediente 0872-1999-AA/TC).

Así, debemos partir del concepto de cultura como:

[...] todo el conjunto de experiencias, conocimientos y prácticas que habilitan a las personas para aprovechar los recursos del medio en el esfuerzo de supervivencia [...] es entendible también que el derecho a la identidad y el mantenimiento del patrimonio cultural, tienen así mismo una proyección clara en el aseguramiento de las posibilidades de los integrantes de un grupo culturalmente diferenciado para continuar existiendo como personas.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Albán Peralta, Wálter: “Las comunidades campesinas y nativas en el Perú: Realidad, regulación y alternativas para su tratamiento normativo”, en *Debate Defensorial*. Lima: Defensoría del Pueblo, 1998. Gallo, Máximo, editor: *Comunidades campesinas y nativas en el nuevo contexto nacional*. Lima: CAAAP, 1993. Pásara, Luis: “La comunidad indígena en nuestro Derecho”, en *Derecho* n.º 26, 1968. Ruiz Miguel, Carlos: “Multiculturalismo y Constitución”, en *Cátedra* n.º 10, 2003. Vilcapoma Ignacio, Miguel: “Constitución y etnia en el Perú”, en García Belaúnde, Domingo, coordinador: *Constitucionalismo y derechos humanos*. Lima: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sección Peruana, 2002.

<sup>14</sup> Roldán, Roque y Ana María Tamayo: *Legislación y derechos indígenas en el Perú*. Lima: CONMA/CAAAP, julio de 1999, p. 86.

Del mismo modo, los propios trabajos relacionados con los pueblos indígenas señalan, respecto del concepto de patrimonio, que:

In summary, then, each indigenous community must retain permanent control over all elements of its heritage. It may share the right to enjoy and use certain elements of its heritage, under its own laws and procedures, but always reserves a perpetual right to determine how shared knowledge is used. This continuing collective right to manage heritage is critical to the identity, survival and development of each indigenous society.<sup>15</sup>

Es decir, las propias instancias de la ONU reconocen el patrimonio en función de las comunidades indígenas a las que les pertenece, y están de acuerdo con el derecho perpetuo de manejar y gozar de su patrimonio como un factor crítico de su identidad, supervivencia y desarrollo. Stavenhagen, un reconocido promotor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, señala en relación con el concepto de autonomía:

[...] no hay desde luego una sola fórmula autonómica (ni siquiera una definición única del concepto), sino modalidades diversas que pueden agruparse de alguna manera bajo el manto genérico de la autonomía. En un reciente estudio amplio y comparativo se define el contenido de la autonomía en función de los siguientes elementos: idioma, educación, acceso a los servicios sociales y puestos en la administración pública, tierra (incluyendo territorio), control sobre recursos naturales, y gobierno local representativo.<sup>16</sup>

Las mismas organizaciones indígenas de América Latina han generado sus propias construcciones respecto de lo que se debe entender como cultura; así, la Declaración de Tlaxiutl (Oaxaca, México) sobre los Derechos Fundamentales de las Naciones, Nacionalidades y Pueblos Indígenas, de octubre de 1991, estableció:

Las naciones, nacionalidades y pueblos indígenas entendemos nuestra cultura como toda aquella manifestación que expresa nuestra manera integral de concebir la relación que tenemos con nuestra Madre Tierra y las relaciones entre nosotros mismos, como seres humanos comunitarios. Nuestras culturas incluyen elementos

<sup>15</sup> Daes, Érica Irene, Relatora Especial de la Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías (Protection of the Heritage of Indigenous People), United Nations, 1997, p. 4.

<sup>16</sup> Stavenhagen, Rodolfo: "El Sistema Internacional de los Derechos Indígenas", en *Memorias del Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas*, 12-14 de noviembre del 2003. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (AOCNUDH).

como el idioma, las prácticas sociales, políticas y económicas, las artes, las ciencias, la medicina, la religión, etcétera.

El concepto de pueblo indígena se funda pues en la idea de la continuidad histórica de sus pobladores con los territorios que ocupan actualmente,<sup>17</sup> como aquel del que gozan las más de mil comunidades campesinas que viven en el departamento del Cusco y a lo largo de la Cordillera de los Andes y que tienen en el arbusto de la hoja de coca un referente social, religioso, económico y cultural. ¿Cómo puede desconocer la PCM la relación existente entre la ordenanza 031 y el respeto de los derechos reconocidos por nuestra Constitución y los principales instrumentos internacionales? El concepto de pueblo es entendido como:

[...] aquellos pueblos que dentro de su proceso de desarrollo mantienen aspectos importantes de sus propios valores, creencias, instituciones o estilos de vida y que simultáneamente intercambian elementos con otras culturas, conservando una identidad propia que los distingue de la sociedad dominante.<sup>18</sup>

La idea de identidad adquiere el sentido de pertenencia, reconocimiento como sociedad indígena. En el Perú existen 8'793.295 peruanos entre quechuas, aimaras, aguarunas y asháninkas; es decir, casi un tercio de su población. Según la propia encuesta realizada por el INEI en el 2004 por encargo de Devida, aproximadamente 4 millones de peruanos tienen relación con la hoja de coca. Y la propia Defensoría del Pueblo del Perú ha establecido que:

[...] el derecho a la identidad étnica o cultural de los miembros de los pueblos indígenas consiste en la atribución que tienen de mantener y desarrollar sus propias características culturales comunes, como el idioma, la religión, el modo de vida y todos los elementos que los identifican.<sup>19</sup>

En el caso que nos concierne, el del arbusto de la coca, su cultivo, cosecha, comercio y consumo constituyen parte integral de la cultura andina, y están asociados a prácticas sociales, culturales y religiosas plenamente re-

<sup>17</sup> Informe Final del Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, Relator José Martínez Cobo.

<sup>18</sup> Prólogo al libro *Legislación y derechos indígenas en el Perú*, de Roque Roldán y Ana María Tamayo. Lima: CAAAP/CONAM/Unión Europea, 1999.

<sup>19</sup> Comentarios al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Lima, setiembre del 2003, p. 21.

conocidas que este TC no puede dejar de tomar en cuenta y que han sido amparadas por la ordenanza 031.

El artículo 37 de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, suscrita en Guayaquil el 26 de julio del 2002, señala:

Los pueblos indígenas y comunidades de afrodescendientes, además de los derechos humanos que poseen sus miembros como ciudadanos a título individual, gozan como grupos humanos de raíz ancestral, de derechos colectivos, cuyo ejercicio en común promueve su continuidad histórica, la preservación de su identidad y su desarrollo futuro.

Por desgracia, este aspecto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos no ha sido ni debidamente utilizado por los gobiernos regionales (fundamentalmente el del Cusco), ni apropiadamente recogido y analizado por los magistrados del TC, craso error del máximo intérprete de la Constitución. Por ello, las organizaciones campesinas deberían pensar en una acción posterior en los espacios judiciales y cuasi judiciales del Sistema Interamericano o del Sistema Universal de Derechos Humanos. Personalmente pienso que si luego de un tiempo prudencial el Gobierno Central no corrige esta medida, como lo manda la sentencia del TC, y no ejerce a cabalidad esa competencia exclusiva que tanto reclama, entonces se tendrán los caminos abiertos para denunciar la falta de cumplimiento en ese sentido.

*El cultivo, el comercio y el consumo de la hoja de coca  
es un derecho del pueblo quechua*

Las acciones que realice el Estado peruano respecto de la hoja de coca deben ser vistas en su doble contexto. Uno, muy específico, que se encuentra fuera del alcance de la ordenanza 031, relacionado con la lucha contra el delito del narcotráfico (competencia exclusiva del Gobierno Central), con sus especificidades y con las particularidades establecidas por el artículo 296 del Código Penal, que extrae del ámbito delictivo los actos de cultivo, por las complejas particularidades sociales en que se realiza el cultivo mismo. Y el otro, relacionada con la coca en el ámbito cultural andino.

En este sentido, el Gobierno Regional empezó por recoger y mostrar al TC la existencia de suficiente evidencia histórica sobre la estrecha relación entre el hombre peruano y la hoja de coca, pero el TC abandonó esa lectura del problema y se quedó en el aspecto meramente técnico del ejercicio de las competencias. Se trataba de recoger las evidencias históricas, pero me temo que no es eso lo que han hecho los magistrados:

Probablemente este descubrimiento hace retroceder la fecha del origen del uso humano de la coca hasta por lo menos 3,000 años antes de Cristo y sugiere que pudo haber sido llevada desde el Ecuador hasta la costa peruana, junto con otros productos tropicales como la mandioca y el maní.<sup>20</sup>

En el Perú<sup>21</sup> y en el extranjero<sup>22</sup> abundan los estudios sobre el origen de la coca y su importancia social en las comunidades andinas; allí están los trabajos de Weil,<sup>23</sup> Gagliano<sup>24</sup> y Carter y Mamani en Bolivia<sup>25</sup>, y los de Ossio y Cabieses para el Perú. Esto quiere decir que uno de los criterios que deben ser considerados por los magistrados del TC es que la ordenanza 031, fuera de su carácter normativo regional, recoge y reconoce la importancia del acto del *picchado* o *acullicado* de la hoja para el mundo y la sociedad andinos como factor de cohesión social y, en definitiva, como la plasmación de un derecho del hombre andino como individuo y como miembro de una comunidad caracterizada por el consumo de esa hoja.

Debe considerarse, asimismo, la relevancia económica de la coca para el desarrollo de las faenas agrícolas y el pastoreo. También ha sido documentada su importancia en el sistema redistributivo andino, el trueque:

[...] un requisito *sine qua non* para el desarrollo del trabajo [...]. Más aun, las formas tradicionales de trabajo comunitario cooperativo y de reciprocidad (*minka* y *ayni*) no son posibles sin coca.

[...] la documentación etnohistórica confirma que la coca en la sociedad tradicional andina corresponde a la categoría de bien de lujo [...] siendo tratada como tal [...]. Dado su carácter sagrado y sus múltiples funciones económicas y sociales, la coca actuaba y actúa como símbolo de prestigio y de poder. Los bienes de lujo son siempre intensamente intercambiados, repartidos, distribuidos y convertidos en otros bienes equivalentes. Esto hace a la hoja objeto de intercambio recíproco, regalo preciado, deuda, crédito y convertibilidad. Mayer señala que, en el contexto indígena, la coca es la primera mercancía, y en particular la de mayor

<sup>20</sup> Henman, Anthony: *Mama coca*. Bogotá: Ancora Ediciones, 1978, p. 45.

<sup>21</sup> Rostworowski de Diez Canseco, María: *Plantaciones prehispánicas de coca en la vertiente del Pacífico*. Lima: IEP, 1977.

<sup>22</sup> Escohotado, Antonio: *Historia general de las drogas*. Barcelona: Anagrama, 1996.

<sup>23</sup> Weil A., Timothy: "The Therapeutic Value of Coca in Contemporary Medicine", *Journal of Ethno Pharmacology*, 1981.

<sup>24</sup> Gagliano, Joseph A.: "La medicina popular y la coca en el Perú: Un análisis histórico de actitudes", en *La coca andina: Visión indígena de una planta satanizada*. México: Instituto Indigenista Interamericano, 1986.

<sup>25</sup> Carter, William y Mauricio Mamani: *Patrones de uso tradicional de la coca en Bolivia*. Lima, 1980.

liquidez, pues circula ampliamente funcionando como una cuasi moneda. La coca era uno de los productos susceptibles de ser intercambiados por casi el total de los bienes que circulan en la economía campesina de los Andes.<sup>26</sup>

Sobre la importancia religiosa en el mundo andino, el propio Instituto Indigenista Interamericano de la OEA planteaba en 1986 que:

[...] la ausencia o restricción de su uso tradicional es vista por la sociedad usuaria [...] como un atentado contra sus derechos sociales, culturales y económicos, y como una acción etnocida y represiva.

Con estas consideraciones, el propio Estado peruano, y el boliviano en su momento, por medio de sus respectivas cancillerías, iniciaron en 1994, 1995 y 1996 acciones para lograr un cambio en las instituciones de las Naciones Unidas responsables de haber puesto al arbusto de la hoja de coca en la Lista I de sustancias sometidas al control más riguroso del sistema de fiscalización de drogas, particularmente la Comisión de Estupefacientes. Lamentablemente, estas acciones se diluyeron en los planes antinarcóticos.

#### *El Sistema Internacional de Derechos Humanos*

El Sistema Internacional de Derechos Humanos también se ha dedicado al tema. Primero la Convención contra el Genocidio de 1948, que proscribió la exterminación metódica de un grupo étnico nacional, racial o religioso. Luego vendría la resolución 1514 (XV), declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales y el Comité de Descolonización, que reconoció:

[...] la libre determinación de los pueblos consiste en el derecho a establecer libremente su condición política a proveer a su desarrollo económico, social y cultural y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.

El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado en 1966 y en vigor desde 1976:

<sup>26</sup> Camino, Alejandro: "Coca: Del uso tradicional al narcotráfico", en *Coca, cocaína y narcotráfico: Laberinto en los Andes*. Lima, noviembre de 1989, p. 95. Literatura adicional al respecto: Cabieses, Fernando: "Aspectos etnológicos de la coca y la cocaína" y "Etnología, fisiología y farmacología de la coca y la cocaína", ambos en *Cuadernos del Museo Peruano de Ciencias de la Salud* n.º 1. Lima: Beneficencia Pública de Lima, 1985.

[...] señala, reconoce y garantiza a los miembros de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, dentro de sus estados, el derecho a tener en común con los demás miembros de su grupo su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Esta es la primera manifestación de un derecho colectivo en un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante, y fue aceptada por el propio Estado peruano al momento de aprobar la Constitución de 1979.

En 1982 se creó el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (resolución 1982/34),<sup>27</sup> que tiene como funciones: (i) revisar los acontecimientos relacionados con los derechos humanos de los pueblos indígenas; y, (ii) elaborar normas internacionales aplicables. En 1985 el Grupo de Trabajo comenzó a elaborar un proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Desde 1994 este Proyecto, de 45 artículos, está siendo examinado por la Comisión de Derechos Humanos. A pesar de que no es aún un instrumento jurídicamente vinculante, resulta necesario observar algunos de los criterios tomados en cuenta por este autorizado Grupo de Trabajo en el marco de la ONU, en relación con los pueblos indígenas. En este sentido, este instrumento es más claro aun.<sup>28</sup>

El artículo 12 de la mencionada Declaración señala:

Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho de mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales y dramáticas y literaturas, así como el derecho de restitución de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que han sido privados sin consentimiento, libremente y con pleno conocimiento o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

En este sentido, la hoja de coca debe ser vista y considerada por el TC como un bien cultural de la sociedad y la cultura andinas.

<sup>27</sup> Roulet, Florencia: *Derechos humanos y pueblos indígenas*. Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas de la ONU, 1997.

<sup>28</sup> “Artículo 4. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, así como sus sistemas jurídicos, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”

El artículo 13 de la Declaración señala:

Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y vigilar los objetos de culto y a obtener la repatriación de restos humanos.

Los estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas interesados, para asegurar que se mantengan, respeten y protejan los lugares sagrados de los pueblos indígenas, en particular sus cementerios.

Es en ese contexto sociocultural en el que debe ser ubicado el reconocimiento del Gobierno Regional del Cusco en su ordenanza acerca del uso de la coca:

Artículo 24. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas y prácticas de salud tradicionales, incluido el derecho a la protección de plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico. También tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones de sanidad y los servicios de salud y atención médica.

Aunque no es aún instrumento jurídico vigente ni vinculante, este Proyecto de Declaración da cuenta de las tendencias de protección en la comunidad jurídica internacional, particularmente la interamericana, de los derechos colectivos de los pueblos indígenas del mundo, entre los que debemos incluir a los pueblos quechua, aimara y amazónicos.

### *La Organización Internacional del Trabajo*

Creada en 1919, la OIT se convirtió en 1946 en la primera agencia especializada de la ONU. Como parte del sistema de Naciones Unidas y en este contexto, ha elaborado más de 350 convenios y recomendaciones en materia laboral. En paralelo, comenzó a trabajar el tema de los pueblos indígenas, por lo general sometidos a condiciones de pobreza extrema por la erosión de sus derechos territoriales. En 1953 publicó el libro *Pueblos indígenas: Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones aborígenes en los países independientes*. En 1957 aprobó el primer instrumento internacional, el Convenio 107, “Sobre la Protección e Integración de las Poblaciones Aborígenes y otras Poblaciones Tribales y Semi Tribales en los Países Independientes”, cuyos 37 artículos tenían un claro espíritu integracionista y asimilacionista.

Este instrumento entró en vigor el 2 de junio de 1959, pero pronto fue objeto de críticas de aquellos que pedían un mayor respeto del derecho de

todas las culturas del mundo a mantener sus costumbres, distintas de las de la sociedad dominante. Por ello, se comenzó a trabajar en su reemplazo, para lo cual se elaboró el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado en junio de 1989, adoptado por el Congreso peruano mediante resolución legislativa 26253 del 2 de noviembre de 1993 y ratificado el 17 de enero de 1994. Además, en el contexto de las instituciones de la ONU tenemos el caso de la propia Unesco, que emitió en 1978 la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, en la que señaló que “[...] todos los pueblos y grupos humanos contribuyen a su manera al progreso de la civilización y de las culturas y constituyen el patrimonio común de la humanidad”. Finalmente, en su trabajo de impulso a la Agenda 21 y el Convenio sobre la Biodiversidad la propia FAO también ha tocado el tema. Cabe resaltar la literatura existente sobre su valor nutricional.<sup>29</sup> En el contexto del sistema interamericano, tenemos algunos avances en la OEA. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos inició en 1996 la elaboración de un proyecto de Declaración Interamericana de Derechos de los Pueblos Indígenas que se encuentra también en fase de estudio por los gobiernos, pero que reconoce el concepto de pueblo indígena (artículo primero) y su derecho al desarrollo cultural (artículos 7 al 13).

El Convenio 169 habla de la responsabilidad de los gobiernos de asegurar a los indígenas el goce, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población de promover “[...] la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos (indígenas), respetando su identidad social y cultural y sus costumbres y tradiciones y sus instituciones”.

Más concretamente, su artículo 3.1 reconoce:

Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

El segundo párrafo del mismo artículo es más enfático aun:

[...] no deberá emplearse ninguna forma de fuerza o coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

<sup>29</sup> Duke, James: “Nutritional Value of Coca”, en *Botanical Museum Leaflets*, volumen 24, n.º 6. Harvard: Harvard University, 1975, pp. 113-119.

¿Acaso no debe ser esta una de las razones para que el TC confirme la naturaleza plenamente constitucional de la ordenanza 031 y, más bien, someta a escrutinio todas aquellas normas que, so pretexto de una lucha indiscriminada y a ciegas contra el narcotráfico, se dirigen contra el productor campesino de la selva alta? Nos referimos a los Planes Anuales de Erradicación de Cultivos de Coca que aprueba y no publica anualmente el Ministerio del Interior, o a la pretendida aplicación de un decreto ley como el 22095 que sí resulta claramente inconstitucional e irracional.

El artículo 5 del Convenio de la OIT señala que:

[...] al aplicar las disposiciones de este Convenio deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en cuenta la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente [...]; deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos.

Es decir, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos cuenta con un conjunto de instrumentos, vigentes o en proceso de concreción jurídica, que señalan y reconocen los distintos contenidos de los derechos sociales, económicos y culturales aplicables a los pueblos indígenas que habitan en esta parte del continente, y en nuestro caso particular, para el pueblo quechua, que tiene en el arbusto de la hoja de coca un referente fundamental. Como señala Artucio:

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene por objeto promover y proteger el disfrute por toda persona de sus derechos humanos, tratando de evitar su violación, buscando fórmulas para hacerla cesar, si ella se hubiere producido, y acordando reparación para las víctimas.<sup>30</sup>

Nos plantea al Perú, y en este caso al TC, el reto y la obligación jurídica positiva de recoger y respetar, para su goce por esos millones de peruanos y peruanas, las normas relacionadas con el uso tradicional de la hoja de coca.

Como dicen algunos juristas reconocidos:

En el caso del Convenio 169 de la OIT, éste tiene una doble naturaleza porque en cuanto instrumento internacional obligatorio lo es para los Estados que lo ha-

<sup>30</sup> Artucio, Alejandro: "Mecanismos convencionales para la protección de los derechos humanos en el marco del sistema de Naciones Unidas", en "Derechos Humanos: Derechos de los Pueblos Indígenas". Seminario internacional organizado en Bolivia por la Corte Interamericana de Justicia y la Comisión Andina de Juristas en marzo de 1996, p. 137.

yan ratificado como en el caso del Perú y, a la vez, puede convertirse en instrumento internacional conformante del derecho consuetudinario internacional por la práctica continua y observancia de sus normas por los Estados.<sup>31</sup>

Finalmente, el artículo 8 del Convenio 169 señala:

Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario; 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Para finalizar esta sección relativa al problema de la coca debemos señalar que el uso tradicional de la hoja de coca constituye una forma de ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en este caso particular de la población andina en su conjunto, que han sido reconocidos por la Constitución y los tratadistas que han abordado este tema; que la ordenanza regional 031 no solamente no colisiona con la normativa constitucional, sino que constituye, además, expresión de sus disposiciones fundamentales relativas a los derechos humanos, así como de diversos instrumentos jurídicos vinculantes o no para el Estado peruano.

En la segunda sección nos referiremos a las políticas del Estado, para lo cual incluiremos unas líneas sobre el tema de la producción de coca, luego de las cuales abordaremos las políticas del Estado peruano y, finalmente, el tema de las competencias compartidas.

## EL FENÓMENO DE LOS CULTIVOS DE COCA Y LAS ACCIONES DEL ESTADO

La evolución de las áreas geográficas sometidas al cultivo de la coca (como a otras plantas con propiedades psicoactivas), su productividad y la dependencia de las organizaciones de productores de estas actividades no responden a decisiones que tomen los estados, a favor o en contra, de esos cultivos. Eso sería desconocer la propia dinámica del circuito internacional del narcotráfico, que obedece a la demanda y oferta de drogas ilícitas. Así lo han reconocido la propia Junta Internacional de Fiscalización de Estupefa-

<sup>31</sup> Rendón Escobar, Elena: “Los derechos humanos de los pueblos indígenas en los instrumentos internacionales”, en *Derechos humanos y pueblos indígenas de la Amazonía peruana*. Lima: CAAAP, noviembre de 1996, p. 44.

cientes (JIFE), la Comisión de Estupefacientes, el International Narcotics Matters Reports y otros informes que hacen seguimiento a la evolución del narcotráfico.<sup>32</sup>

Es falso, pues, que una decisión como la mencionada promueva el cultivo desordenado; expresa, más bien, la decisión del Gobierno Regional de ordenar una situación preexistente y que ellos han debido afrontar conforme avanza el proceso de regionalización y descentralización en el país.

El crecimiento y la evolución de los cultivos están subordinados a la propia demanda del negocio internacional de cocaína: ventajas ecológicas (suelo, clima, lluvia), ventajas sociales (zona de reciente colonización) y ventajas económico-comerciales (pobreza campesina), todas presentes en la selva alta del país. Ello deriva en la conexión de una determinada zona productora al circuito ilegal de las drogas. Así lo reconocen autores especializados como De Rementería,<sup>33</sup> Vargas<sup>34</sup> y Rumrill.

La evidencia histórica de los últimos treinta años muestra que el crecimiento y la evolución de las áreas sometidas a cultivos de coca no tienen relación con cuestiones de decisión estatal en ninguno de sus niveles (local, nacional, regional andino, amazónico o global). Así, por ejemplo, la Cumbre de Cartagena de 1990, la Iniciativa Regional de 1992, la Cumbre de San Antonio de 1992, el Plan Dignidad en Bolivia de 1998, el Plan Colombia de agosto del 2000 y el Plan Patriota del 2004 son instrumentos políticos que no han tenido efectos duraderos y definitivos sobre el mapa regional de la producción y flujos de crecimiento y evolución de la coca en los Andes. O, en todo caso, las organizaciones de traficantes han sabido “sacarle la vuelta” a estas medidas mediante la dispersión (efecto “mer-

<sup>32</sup> Soberón Garrido, Ricardo: “Evaluaciones sobre la lucha antidrogas”, en revista *Cuestión de Estado* n.º 36. Lima: IDS, mayo del 2005.

<sup>33</sup> *La elección de las drogas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, junio de 1995: “Pero no basta con que exista una demanda sostenida y solvente para que los campesinos asuman el riesgo de criminalizarse conduciendo cultivos ilegales. Es necesario, además, que sus condiciones económicas y sociales sean tales que los cultivos ilícitos acaben siendo la única estrategia de sobrevivencia viable para las familias campesinas de las regiones tropicales de altura” (p. 73).

<sup>34</sup> TNI-Acción Andina: *Drogas, máscaras y juegos: Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: TNI-Acción Andina, mayo de 1999: “Como conclusión, la economía ilegal de la coca generó nuevos procesos de migración en los años ochenta, encontrándonos hoy con un mapa muy complejo de ocupación de zonas de reserva indígena, reserva forestal, parques naturales con graves impactos de deforestación del bosque húmedo tropical cuya causa no es solo la coca sino, entre otros, la misma política de represión contra los cultivos ilícitos dentro del cual la fumigación obliga a los colonos a derribar más bosque con el fin de recuperar las áreas perdidas” (p. 88).

curio”), el aumento de tecnología y productividad y el cambio de áreas de cultivo (“efecto globo”).

Esa es una simple regla entre la oferta y la demanda internacional. Por lo tanto, debemos rechazar, por inconsistente, cualquier intento de vinculación entre la dación de una norma como la ordenanza legal 031 y la evolución de los cultivos de coca en el Perú.

La ordenanza no legalizaba lo que ya se encuentra sujeto a un marco jurídico de carácter internacional y nacional, aunque este sea absolutamente perfectible en beneficio de los propios productores campesinos de las sociedades rurales pobres. Ni pretendía promover zonas liberadas, ni espacios no sujetos al ordenamiento jurídico peruano. Al contrario: cuando la acción de inconstitucionalidad retoma su argumento a partir del carácter unitario y único del Estado peruano (página 9 de la demanda), deja de lado que es precisamente ese camino por el que va la ordenanza: la posibilidad de ofrecer institucionalidad estatal a los productores de la selva alta, así como el ejercicio de sus derechos de ciudadanía.

Por otro lado, la dación y la vigencia del decreto ley 22095 han quedado en entredicho, pero, de nuevo, el TC prefirió omitir este aspecto. Han transcurrido dos constituciones, la de 1979 y la de 1993, que han establecido un nuevo marco jurídico, particularmente en lo que se refiere a la economía de mercado. Las políticas del Estado se han modificado por medio de Estrategias de Control de Drogas de 1996 y el 2003. La política del Estado respecto del crimen ha cambiado con el nuevo Código Penal de 1991 y el reciente Código Procesal — en implementación —, que modifica sustancialmente la política sobre delitos en el Perú. En el caso del tráfico ilícito de drogas-TID (artículos 296 y siguientes), elimina el cultivo como parte de ese tráfico. Me pregunto entonces: ¿Cómo puede mantenerse vigente una norma restrictiva como el decreto ley 22095 a pesar de tales cambios? ¿Cuán ciego ha sido el TC para no corregir este enorme problema de aplicación de un decreto ley prehistórico?

Como puede observarse de la propia lectura de la acción interpuesta, las normas a las que alude la PCM relacionadas con el tema (decreto legislativo 824 y decreto supremo 004-2004-PCM) tienen especial cuidado en mencionar el desarrollo integral y sostenible y evitan el uso del concepto erradicación, pues optan por el de sustitución.

## LA SEPARACIÓN ENTRE LOS PRODUCTORES CAMPESINOS Y LOS TRAFICANTES COMO POLÍTICA DE ESTADO

En los últimos treinta años los gobiernos peruanos, militares o democráticos, han tenido actitudes ambivalentes en relación con la hoja de coca. Es

posible que sus políticas hayan sido influidas por factores externos, como por ejemplo la presión de ciertos países, o condicionadas por los donantes de la cooperación económica. Así ha sucedido con la normatividad dictada en 1978 (decreto ley 22095 y la institucionalidad del Estado: Contradrogas en 1996 y ahora Devida).

Pero también se ha debido a factores internos, como el impacto de la guerra contra Sendero Luminoso en el Alto Huallaga entre 1985 y el 2000. Ello nos ha obligado a diferenciar, en el discurso y en la práctica, el eslabón más vulnerable del circuito internacional de las drogas, que son los productores cocaleros asentados en las provincias de San Martín, Huánuco, Cusco y Puno, compuesto por 50.000 personas y sus familias. La posición del presidente García en 1989 antes de ir a la Cumbre de Cartagena (1989), el desarrollo de la propia “Doctrina Fujimori” de 1992 y las normas que resultaron de ello son muestra de un mejor entendimiento desde el Gobierno Central. Ahí está la reserva establecida por el Perú respecto del artículo 3 de la Convención, que penaliza los cultivos de coca en virtud de la resolución legislativa 25352, del 20 de noviembre de 1991. En sus discursos, el propio presidente Toledo ha hecho esa diferenciación: productor no es traficante; en todo caso, ni siquiera aquellos irresponsables productores que llevan su coca a la poza de maceración deben ser el foco de atención de la acción represiva del Estado (el sistema carcelario peruano tiene 32.000 presos y 84 cárceles con capacidad para 20.000 presos; entre los distintos delitos cometidos por ellos, el TID es uno de los más numerosos).<sup>35</sup>

Algo similar ocurre con los 13 millones de consumidores de cocaína en el mundo, que forman parte del segmento uso y abuso de drogas, pero que deben ser diferenciados de quienes participan del crimen organizado, agrupados en organizaciones criminales locales, nacionales e internacionales. La separación hecha por los gobiernos peruanos respecto de los productores campesinos y los segmentos del TID guarda relación y correspondencia con la distinción establecida en el artículo 8 de la Constitución de 1993: “[...] lucha contra el tráfico de drogas ilegales y controla las legales”.

Desde que se inició el Gobierno del presidente Toledo (julio del 2001), Devida y el Ministerio del Interior han seguido aplicando normas que en realidad ya no están vigentes, de manera indiscriminada o equívoca. Continuar con la ejecución de disposiciones administrativo-penales contenidas

<sup>35</sup> Soberón Garrido, Ricardo: “Las agencias y las políticas de control penal y el tráfico de drogas en los Andes”, en CEAS: Encuentro Bolivariano de Pastoral Penitenciaria “Drogas en la Sociedad y en la Cárcel: Un Desafío para la Pastoral”. Lima, 15 al 17 de mayo del 2004.

en el decreto ley 22095 —como las acciones de erradicación compulsiva del Proyecto Especial de Control y Reducción de los Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (Corah)— no solo es ineficiente para el control de la producción, sino que esta no constituye parte del delito, razón por la cual las actividades del Corah carecen de sustento legal e incluso podrían tener visos de inconstitucionalidad por la forma en que son aplicadas por el Ministerio del Interior, cuando el Estado peruano reconoció en la década de 1990 la diferencia entre el acto de cultivo y el narcotráfico, así como la manera de hacer más selectiva la aplicación de la ley penal. A ambas instituciones, como a sus funcionarios, les interesa esencialmente seguir percibiendo los fondos de la cooperación norteamericana partiendo del cumplimiento de la meta establecida para el Perú: la erradicación de 8.000 hectáreas de coca al año.

El enfoque de reducción de la oferta implica aplicar la ley sobre los sectores más vulnerables del ciclo ilegal, sin resolver definitivamente el problema de la gran producción de materia prima para la elaboración de cocaína. Pero, además, no debilita las estructuras de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, sino que solo criminaliza a los eslabones más débiles y vulnerables, generando una inútil protesta social. Esta política desperdicia los escasos recursos con los que se cuenta para atacar el problema, tanto los que provienen de la cooperación internacional cuanto los que vienen del Tesoro Público.

Un efecto colateral de la aplicación no selectiva de la represión penal es que se convierte en la causante de los problemas de la administración de justicia, particularmente en el campo penal, tal como lo han mostrado los diversos informes del Instituto Nacional Penitenciario (Inpe) relacionados con la situación del sistema penal y carcelario en el Perú. El TID fluctúa entre la segunda y la tercera causa de criminalización, y se puede convertir en el factor que haga colapsar los sistemas de justicia penal, desde la Policía Nacional, la administración de justicia penal, el trabajo del Ministerio Público, hasta el sistema de prisiones.

La debilidad de los 50.000 campesinos en el circuito ilegal reside en su escasa fuerza, cantidad y disponibilidad de recursos para participar del mercado ilegal o de sus ganancias comparadas con las de las organizaciones de traficantes. Así lo ha entendido entre 1991 y 1998 el Gobierno del Perú, cuando discriminó entre productores y el resto de la cadena ilegal. La Carta de 1993 no hace mayor mención a estos asuntos, aunque plantea el tema de la Amazonía, el desarrollo y los pueblos indígenas.<sup>36</sup> Todos los documen-

<sup>36</sup> A este respecto, véase el artículo 296 del Código Penal de 1991, que elimina los actos de cultivo del tipo penal básico del TID.

tos internacionales producidos por el Perú — ante la ONU, la CICAD, etcétera — plantean el principio de selectividad y de proporcionalidad en la aplicación de la ley penal y el poder coercitivo del Estado. Esto tiene impacto sobre cuatro millones de peruanos vinculados a la hoja de coca en su calidad de productores, comerciantes o consumidores.<sup>37</sup>

Por otro lado, desde 1998 el Estado peruano, con la influencia de la Embajada de los Estados Unidos, ha realizado intensas acciones de erradicación compulsiva en otras zonas del país, como los departamentos de Ucayali, San Martín y Huánuco, con el apoyo de la cooperación económica y policial internacional, pues se trata de zonas muy difíciles y con un elevado índice de protesta social. Las acciones que realiza el Corah de acuerdo con los planes anuales de erradicación son indiscriminadas, carecen de selectividad y afectan a productores y predios lícitos. A esto se agregan las denuncias por control biológico, el hongo *fusarium*, la fumigación, etcétera.

La dación de la ordenanza regional materia de este artículo recaía en el ámbito territorial del Cusco, de manera que no comprometía la política ni los compromisos del Estado peruano en la lucha contra el narcotráfico. Por el contrario, la utilización de las normas represivas y de control penal permite realizar operaciones selectivas de descubrimiento y destrucción de grandes laboratorios de producción de drogas, detección de desvío de insumos químicos e incluso las mismas acciones dudosas de erradicación de cultivos en otras zonas del país.

## LA INEXISTENCIA DE UN RÉGIMEN Y LA DECLARACIÓN COMO PATRIMONIO CULTURAL

Para cumplir con sus compromisos, el Estado creó Enaco S.A., y así la ha dejado subsistir desde 1978 hasta la actualidad, a pesar de la prohibición constitucional de las prácticas monopólicas.<sup>38</sup>

Durante los últimos treinta años, tanto esta empresa cuanto las diversas instituciones estatales dedicadas al problema de las drogas ilícitas (Autoridad Autónoma de Desarrollo Alternativo-AADA, Instituto de Desarrollo Alternativo-Idea, Contradrogas, Devida) se han negado a tocar el tema de la producción y los mercados tradicionales, y han mantenido un régimen antiguo y restrictivo que afecta a la población andina productora y consumidora tradicional. Es el caso del régimen de empadronamiento de 25.000 produc-

<sup>37</sup> Véase la Encuesta Nacional del INEI del 2004.

<sup>38</sup> “Artículo 61. El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios [...]”.

tores de 1978, que no ha sido actualizado; la no determinación de las áreas legales de producción de coca como lo establece el artículo 26.2, a), de la Convención Única de 1961, aplicable a la coca; las prohibiciones legales contra los cultivadores;<sup>39</sup> el no establecimiento de un régimen de licencias, entre las más importantes omisiones del Estado peruano en relación con los productores legales de la hoja de coca.

A partir de la década de 1980 estas instituciones se han negado a legislar y dar directivas para la determinación de reglas claras respecto del mantenimiento de los mercados tradicionales de la hoja de coca. Han preferido mantener un régimen administrativo obsoleto, controlador y fiscalizador que, en la práctica, no impidió el contrabando ni el desvío de los cultivos de coca para el narcotráfico. Más bien, han generado un clima de protesta y confusión social entre productores, comerciantes y consumidores, quienes venden barato a los intermediarios y compran muy caro. Es este vacío del Estado de Derecho el que pretende llenar el Gobierno Regional del Cusco con su ordenanza.

La falta de definición de la política agraria asociada a la hoja de coca, además, atenta contra los principios del libre mercado contenidos en el artículo 58 de la Constitución vigente, que establece que “la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado”. ¿Cómo pueden ponerla en práctica, entonces, los productores de coca legales? Asimismo, contraviene los artículos 58 (sobre iniciativa privada), 60 (sobre pluralismo económico), 61 (sobre la facilidad a la libre competencia y que, sobre todo, “combate toda práctica que la limite y el abuso de posición dominante o monopólica”). En virtud de tales consideraciones, ¿cómo puede permanecer el régimen de Enaco S.A.?

Tampoco el Congreso de la República ha cumplido con su función de legislar al respecto. En los últimos cinco años se han presentado hasta quince proyectos de ley que no han logrado generar el consenso de la representación parlamentaria nacional alrededor del tema de la hoja de coca tradicional. Son los casos de los proyectos 2348/2001, 3626/2002, 4107/2002, 6516/2002, 4151/2002, 4695/2002, 5484/2002, 5802/2002, 5966/2002, 6033/2002, 6575/2003, 7086/2003, 9309/2003, 11883/2004 y 11919/2004, presentados por diversos congresistas, que no han sido vistos por el Pleno.

¿No ha llegado el momento de que los gobiernos regionales comiencen a cumplir las funciones que no ha realizado el Gobierno Central? Precisamente frente a esta situación, los gobiernos regionales (Huánuco, Puno) comienzan a tomar decisiones sobre asuntos socialmente complejos que les

<sup>39</sup> Véase el decreto ley 22095.

conciernen. Por eso es fundamental que el TC haya llamado poderosamente la atención del Estado para que cumpla su deber: que el Congreso legisle, y que lo haga bien. Eso significa tres cosas: (i) conocer mejor el problema general de las drogas en el Perú y asumir la mejor forma de prevenir y reducir esta forma de criminalidad; (ii) conocer mejor todos los aspectos que envuelven la cultura y las sociedades andinas y su relación con la hoja de coca; y, (iii) tener un grado de autonomía mayor respecto de los Estados Unidos.

El argumento que utiliza la PCM en relación con la declaración de la hoja de coca como parte del Patrimonio Cultural por el Gobierno Regional (punto 3.2.1 de la acción de inconstitucionalidad), en el sentido de que se excede en sus atribuciones, sería parcialmente cierto si se tratase de la declaración específica que suelen hacer el Instituto Nacional de Cultura (INC), la Biblioteca Nacional o el Archivo General de la Nación respecto de restos y bienes arqueológicos o históricos.

Pero se equivoca la PCM, pues el Gobierno Regional la declara, en el artículo 1 de la ordenanza, “Patrimonio regional, natural, biológico, cultural, histórico del Cusco”. Es decir, se trata de una declaración más amplia y general, relacionada con todos los caracteres del arbusto de la hoja de coca para la cultura y la cosmovisión andinas, que ha sido reconocida por diversos académicos y científicos, entre ellos Unanue, Matienzos, Mortimer y Mayer. Si durante treinta años el Estado central ha mantenido una actitud restrictiva, irracional, ignorante, represiva, no selectiva, contra el arbusto de la hoja de coca, conociendo su valor y su estrecha relación con la cultura andina, ¿podía acaso el TC dejar de darle legitimidad a la declaración del Gobierno Regional?

## LAS COMPETENCIAS REGIONALES Y LA ORDENANZA LEGAL

Los argumentos de la acción de inconstitucionalidad se sustentan en una supuesta colisión de competencias entre la ordenanza 031 y las políticas generales del Estado en lo que a la lucha contra el narcotráfico se refiere (punto II.2 de la acción de inconstitucionalidad). Se fundamenta precisamente en que con la dación de la ordenanza 031 el Gobierno Regional del Cusco habría interferido con una competencia exclusiva del Gobierno Central. En primer lugar, las acciones del Estado en materia de cultivos deben ser vistas como un asunto administrativo y no penal; por lo tanto, no son perseguibles por cualquier medio policial, menos aun cuando muchas veces van acompañadas de privaciones a la propiedad de campesinos y colonos que seguramente tienen cultivos de coca. En segundo lugar, no se trata de

un acto de autarquía, como sostiene la PCM. Si se tiene claridad sobre la separación de lo legal y lo ilegal, y el cultivo no es parte de esto último, y dada la inacción del Estado, se debe entender el proceso que culminó con la dación de la ordenanza 031.

En virtud de tal separación, sostenemos que la medida del Gobierno Regional destinada a ordenar los cultivos de coca en todo el país no interfiere con la obligación jurídica del Gobierno de perseguir el delito. Con mayor razón en regiones como el Cusco, donde la evidencia histórica que exige el artículo 14 de la Convención de 1988 es notoria. Pensamos que, en esta materia, al TC le faltó avanzar en el desarrollo de las competencias, pues en este caso nos estamos refiriendo a un asunto que concierne al Gobierno Central y a los gobiernos regionales, como se explica en los siguientes párrafos.

El accionante pretende confundir al TC cuando hace referencia a la necesidad de contar con una ley expresa que determine las competencias exclusivas del Gobierno Regional (artículo 192 de la Constitución y artículo 35 de la Ley de Bases de la Descentralización), como si en el caso de la organización del régimen legal de la coca habláramos de un asunto de competencia exclusiva del Gobierno central. Si así fuera, entonces ¿por qué este ha abandonado durante tanto tiempo este sector y mantenido un régimen restrictivo, obsoleto y monopolístico que atenta contra los derechos culturales de la población andina y quechuahablante del Cusco, Puno y Apurímac?

El accionante ha confundido maliciosamente la acción policiva del Estado (esta sí de exclusividad del Gobierno nacional) con lo que significan las acciones que emprenden los gobiernos regionales, dentro de su jurisdicción y competencias, para el ordenamiento de una actividad específicamente tradicional, amparada por la ley y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (véase la segunda sección de este escrito).

Si hacemos un análisis más detallado del resto de competencias de los gobiernos nacionales y regionales, tanto las exclusivas cuanto las compartidas, podemos observar que el reconocimiento del Gobierno Regional del Cusco bien puede recaer en la fase de las competencias compartidas: los mercados tradicionales de la coca guardan relación con la salud pública de la población andina, la agricultura tradicional, la gestión sostenible y la difusión de la cultura (artículo 36 de la Ley de Bases de la Descentralización). El accionante incurre en un error de información cuando sostiene:

El Gobierno Regional del Cusco carece de esta competencia en forma exclusiva y tampoco la tiene en forma compartida ni delegada, porque no existe coordinación ni delegación del nivel competente [el Gobierno Nacional, como demost-

remos más adelante], lo cual se puede verificar de su contenido, que no señala la forma de coordinación o el acto de delegación de esta competencia.

Es atribuible al Gobierno Central el no haber escuchado las demandas de los gobiernos regionales en lo que a la hoja de coca se refiere; es responsabilidad de Devida —desde la fecha de su creación y desde que es solventada por la cooperación económica de los Estados Unidos— el haber promovido políticas discriminatorias y excluyentes contra la población campesina productora de hoja de coca y el haber impulsado políticas divisionistas y arbitrarias.

Así, pues, el ordenamiento que pretendió hacer el Gobierno Regional del Cusco cae dentro de sus competencias en una de las áreas históricas de cultivo de coca, aun antes de la existencia del régimen del Estanco de la Coca o de Enaco S.A. Es interesante, por ejemplo, analizar la trayectoria de distintas organizaciones sociales en el ordenamiento y el control que han ejercido sobre el cultivo y producción de la hoja de coca tradicional.<sup>40</sup>

¿Se puede pensar en una superposición de atribuciones y competencias? Nosotros creemos que se trata más bien de competencias sucesivas, por fases, en el terreno del circuito económico de la hoja de coca tradicional, tanto en el ámbito regional cuanto en el nacional. Así, el artículo 26 de la Ley de Bases de la Descentralización establece como competencia exclusiva del Gobierno Central el diseño de políticas nacionales, como es el caso de la lucha antidroga. Los actos de cultivo no son parte integrante del delito de narcotráfico (artículo 296 del Código Penal de 1991), pues el productor campesino cumple un rol subordinado en la cadena económica de este mercado ilegal. ¿Cómo es posible que el demandante argumente que la acción del Gobierno Regional respecto del arbusto de la coca puede colisionar con la acción represiva del Estado?

El contenido de la ordenanza 031 no se entromete en el ámbito policivo que corresponde a las autoridades del Gobierno Central en materia de la lucha contra el delito de narcotráfico, desde las pozas de maceración en adelante, a lo largo de la cadena criminal representada por la transformación, acopio, transporte, exportación y distribución de la droga, así como la legitimación de activos y el tráfico de insumos químicos. Con ello el Perú puede de hecho demostrar el cumplimiento de sus obligaciones internacio-

<sup>40</sup> Véase las declaraciones de la Fepcacyl, la Federación Departamental de Campesinos del Cusco (FDCC) y otras organizaciones sociales en los últimos cinco años.

nales<sup>41</sup> en la materia, de manera más efectiva contra el crimen organizado y la legitimación de activos. Así, las disposiciones de la ordenanza 031 tan solo pretenden reconocer el ámbito administrativo, de ordenamiento territorial, del registro de productores y del otorgamiento de licencias en lo que se refiere a la hoja de coca de los valles a los que se refiere.

Uno de los principios fundamentales del proceso de descentralización en el Perú es el de la integralidad, en el sentido de que su realización corresponde a todas las áreas del Estado. Desde esta perspectiva y la del Gobierno Regional del Cusco, la actividad del sector Agricultura, y más precisamente aquella ligada a la hoja de coca, es un factor crítico para la estabilidad social de una zona —la provincia de La Convención en este caso—, que es muy importante para el turismo y por la presencia de recursos gasíferos estratégicos para la economía nacional. Más cuando la propia Ley de Bases establece responsabilidades muy concretas a los gobiernos regionales en el ámbito de la planificación del desarrollo integral de la región y el manejo de los programas regionales de cuencas.

De esta manera, con la decisión adoptada por la referida ordenanza se trataba de extraer del ámbito del orden público el tema de la producción, comercio y consumo tradicionales y económicos lícitos de la hoja de coca, para lo cual sería fundamental que este TC considere necesario proponer un nuevo empadronamiento que actualice y reemplace al actual. En los últimos treinta años el Gobierno Central ha sido persistentemente incapaz de delimitar con claridad las funciones, atribuciones y forma de funcionamiento de un régimen económico de la hoja de coca que genere desarrollo y respete costumbres y tradiciones muy importantes para el pueblo cusqueño y en especial de esta provincia.

¿Cómo puede un Estado arrogarse exclusividad de una actividad que en la práctica no realiza? Un Estado que no puede controlar la economía de la coca destinada al narcotráfico; que ha importado y mantiene leyes como el decreto ley 22095, sin tomar en consideración las características y necesidades de su población rural, particularmente de la selva alta del país? Dado este vacío institucional, el Gobierno Regional del Cusco ha buscado establecer un ordenamiento razonable, con participación de la población organizada.

El contenido de la ordenanza y su finalidad estaban lejos de pretender la promoción de los cultivos de coca dirigidos al narcotráfico, como señalan erróneamente sus detractores. En las zonas de producción de coca en

<sup>41</sup> Artículo 3 de la Convención de 1988, contra el Tráfico Internacional de Estupeficientes y Drogas Psicotrópicas.

el departamento del Cusco, la Fepcacyl ha reducido el desvío de coca para el narcotráfico a través de los propios conductos comunitarios y gremiales. Los propios informes policiales de la Dirección Nacional Antidrogas (Dinandro) de la PNP así lo indican. Además, como lo reconocen la propia ONU, la JIFE,<sup>42</sup> la CICAD-OEA, la Agencia Antidrogas de los Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés) y otras instancias de carácter internacional, la cantidad de cultivos depende de la oferta y la demanda internacionales, y no de las acciones que tome un Estado a favor o en contra de la producción del bien que se comercia.

Por ello, sostenemos que la ordenanza debió ser entendida más bien como la decisión tomada por un Gobierno Regional para responder a una reivindicación histórica de la población de esa parte del país. Además, le da contenido a todas las manifestaciones de derechos humanos colectivos planteados en la parte 1 de este recurso.

Tanto es así que incluso una parte de la Estrategia Nacional de Control de Drogas 2002-2007, aprobada por decreto supremo 004-2004-PCM del propio Estado peruano, está dirigida a reconocer el uso tradicional. Así también lo ha informado la Encuesta Nacional realizada por el INEI en el 2004, cuando reconoce que hay cuatro millones de peruanos vinculados con la producción, comercio y consumo tradicionales. Por ello, el TC le dice al Gobierno Central:

En atención a lo expuesto y en base al deber constitucional del Estado previsto en el artículo 8 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo, de conformidad con sus atribuciones, rediseñar la política del Estado contra el tráfico ilícito de drogas, enfocando el esfuerzo en todos los estadios de la producción, particularmente en aquellos descuidados a la fecha y que se encuentran relacionados, fundamentalmente, con la demanda y no solo con la oferta, y con pleno respeto de los derechos fundamentales, en especial aquellos de contenido cultural.

Por último, creemos que, al mismo tiempo, se debió pedir al TC que revise la constitucionalidad y la vigencia o no del decreto ley 22095 de 1978, que es el sustento legal para las acciones de erradicación compulsiva e indiscriminada de cultivos que está llevando a cabo la PNP en otras regiones del país. Asimismo, debe ordenar que esta publique de forma abierta y transparente los planes anuales de reducción de cultivos en aquellas zonas donde existan las

<sup>42</sup> Véase los diversos informes anuales que publica esta dependencia científica del Sistema de Naciones Unidas.

condiciones de hacerlo, de modo que no se afecten los derechos y las libertades de los productores de la selva alta.

Si, después de todos los elementos presentados, los magistrados del TC decidieron darle la razón a la PCM, podemos decir que ha prevalecido un razonamiento parcial, sesgado por una pobre interpretación de la Constitución. El TC prefirió, tímidamente, asumir una actitud conservadora, con lo que ha cometido un grave error de omisión no solo en el campo jurídico sino, y sobre todo, como factor de graduación y eliminación de la conflictividad social en la selva alta y en la sierra del Perú. Ha demostrado, así, su preferencia por los dictados que provienen del extranjero antes que por los que vienen de la historia y la sociedad peruanas. En última instancia, está perpetuando una situación de injusticia que afecta a más de 50.000 productores campesinos y casi cuatro millones de peruanos vinculados con la cultura andina.

---

## Baldomero Cáceres Santa María

# COCA: APUNTES CRÍTICOS SOBRE INVESTIGACIONES RECIENTES

Poco se repara, habitualmente, en el origen de las cosas creadas o en nuestro *software* interno, desde la lampa y el pico hasta nuestras ideas básicas. Conocer cosas y creencias por su historia no ocupa mucho lugar en la cultura de masas. Menos aun en un país como el nuestro, históricamente catequístico y poco dado al empirismo que da sustento al conocimiento científico.

Por eso, entre otros motivos, el origen de la condición actual de la hoja de coca en el mercado internacional parece no importarle a la Cancillería, discreto Secretariado en Relaciones Exteriores del Señor Presidente, especialmente por ser, como sabemos todos, un tema dependiente de la Casa Blanca. Tampoco le interesa a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), que apoya su existencia y mantenimiento en la prohibición impuesta.

La gestión necesaria para lograr la exclusión de la coca de la lista de sustancias fiscalizadas internacionalmente, considerada imposible o al menos “inconveniente”,<sup>1</sup> ha sido descartada del imaginario diplomático y político, aunque sin fundamento y por simple burocratismo.

<sup>1</sup> Tal como informó la Comisión Mutipartidaria del Congreso de la República (julio del 2004), Devida, mediante informe 002-2002-CD-AL, sostuvo que no sería conveniente pretender excluir a la hoja de coca de la lista 1 de las Convención Única de Estupefacientes (Nueva York, 1961) por ser “poco viable”, dado que su inclusión responde a un consenso mundial.

Por principio y experiencia, confío en el efecto de la información. Y ante la opinión pública mundial, gracias a los medios de comunicación, podríamos dar cuenta del sinsentido de la actual campaña bélica que se sirve del fantasma psiquiátrico de las “adicciones”.<sup>2</sup> Confío, por ello, en la respuesta del mismo pueblo de los Estados Unidos de hoy, con sus decenas de millones de usuarios de marihuana que encontrarían en el energizante andino —la coca integral— su complemento ideal. Y la depresión, esa pandemia del mundo en estos últimos tiempos, encontraría un remedio natural; al menos si se tratara de optimizar la salud y el bienestar humano, aprovechando la fuente de la sabiduría de milenarias tradiciones excluidas de su debida estimación por el peso de una información oficial sesgada.

Bien planteado el problema y anunciada claramente la propuesta, sería posible denunciar entonces las convenciones vigentes en lo que tiene que ver al menos con la hoja de coca, despertando interés por la revisión del caso de la amapola y del cáñamo, con el seguro apoyo de los países productores tradicionales. Siempre he creído que, en efecto, la verdad nos hará libres. Y en el caso de la hoja de coca, de la marihuana y de la amapola existe una verdad que nadie podrá negar: es solo la Psiquiatría, y no la Medicina, la que mantiene el credo del cual se vale el sistema para fiscalizarlas y considerarlas de “uso indebido”, lo que da sustento a una economía criminal.

Es posible que los políticos no estén atentos a la vida académica y que los académicos no se crucen frecuentemente con los políticos. Son dos mundos, regidos por distintas normas y perspectivas. El de la convicción y el de la oportunidad o conveniencia. En el mundo político, pese a tratarse de instituciones académicas, se han realizado las investigaciones que comentaremos. Pretender establecer el área de cicales por su demanda legal actual, en efecto, es aceptar políticamente la inelasticidad de la demanda fijada por las restricciones legales internacionales y nacionales vigentes, sin considerar el potencial agroindustrial de nuestro recurso y el interés regional en su aprovechamiento. Además, los trabajos encargados proveen recursos para el mejor control y la disminución forzada de cultivos que la campaña auspiciada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

De una forma u otra, tales investigaciones oficiales, a cargo de instituciones civiles, pretenden privarnos de la esperanza verde del mundo andino, sin atender la consigna del maestro Borges, para quien “la esperanza es una fe necesaria”.

<sup>2</sup> Szasz, Thomas: *Ceremonial Chemistry: The Ritual Persecution of Drugs, Addicts and Pushers*. London: Routledge & Kegan Paul, 1975; y Cáceres, Baldomero: “Psiquiatría y ‘prohibición de las drogas’”, en *Socialismo y Participación* n.º 96. Lima: CEDEP, 2003.

## INTRODUCCIÓN

Es cierto que “[...] la irrupción de varios movimientos de productores cocaleros en la escena nacional”<sup>3</sup> ha reavivado el debate público acerca de la coca, como lo reconoce Fernando Rospigliosi en su “Introducción” a *El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*, publicación del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) con informes referidos a la encuesta llevada adelante por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el primero de la serie de trabajos orientados por Devida con el auspicio de Development Alternatives INC (DAI), de los cuales pretendemos dar cuenta. Con ellos se busca cumplir con lo establecido en el decreto supremo 044-2003-PCM, engañoso acuerdo con los dirigentes de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocalera del Perú (Conpaccp) que, con malas maneras, puso punto final a la presencia de miles de campesinos cocaleros en Lima.<sup>4</sup>

Lo que Rospigliosi aparentemente desconoce, niega o le disgusta recordar —como si no tuviera importancia alguna— es el contexto histórico reciente en el cual se realiza la investigación propuesta con su perspectiva reduccionista y controlista, por decir lo menos. El propósito que —en tal escenario ampliado— cumple el conjunto de informes generados por la gestión de Devida, a sabiendas o no, plasma una recortada memoria de la coca y del ‘coqueo’ andino, el *chacchado* al cual con cierto disgusto *misti* hacen referencia los autores como término políticamente correcto.

Precisar el volumen de la demanda legal, para estimar el área que debe dedicarse a su cultivo, fue el propósito inicial de Devida al confiarle al INEI la encuesta de hogares sobre el uso de la hoja de coca. Como anunció J. A. Lloréns desde el anexo del “Resumen ejecutivo” anticipado por Fernando Rospigliosi:

La manera más confiable de lograr la determinación de la demanda ‘tradicional’ o *no industrial* de la hoja de coca es [...] a través de la ejecución de una

<sup>3</sup> Rospigliosi, Fernando, editor: *El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*. Lima: IEP, 2003, p. 11.

<sup>4</sup> En palabras de Nancy Obregón, secretaria general de la Conpaccp: “Estuvimos en la Presidencia del Consejo de Ministros y después con el presidente Toledo. Nos leyeron y solo mostraron un decreto supremo que ya estaba redactado. No nos permitieron participar en la redacción de su contenido y leerlo para examinarlo. Siento que hemos sido engañados” (véase Cabieses, Hugo y otros: *Hablan los diablos*. Quito: MLAL-Abya Yala-TNI, 2005, p. 260). El decreto supremo salió publicado en *El Peruano* cuando los manifestantes habían sido devueltos a sus lugares de origen.

encuesta nacional de hogares sobre esta demanda tradicional.<sup>5</sup> (Énfasis del autor de este trabajo.)

Si del recurso natural y su recuperación se hubiese tratado, el planteamiento sería descabellado, pues interesaría en ese caso investigar, antes que su empleo actual tradicional, su potencial agroindustrial, el que no fue considerado siquiera. Tampoco se tomaron en cuenta los factores que limitan su uso: desde el desprestigio del ‘coqueo’ en los textos escolares, pasando por su negación en nuestros museos, hasta las campañas denigratorias de la propia Devida; ni se reparó en la necesidad de aclarar finalmente el carácter benéfico o perjudicial del ‘coqueo’ que sostiene el decreto ley 22095, de tan nefastas consecuencias.

Más allá de los resultados estadísticos, agrega Rospigliosi desde la “Introducción”, debiéramos admitir que, *secundum* Lloréns, “a la llegada de los españoles la mayoría no tenía libre acceso ni gran disponibilidad de hojas de coca para practicar el chacchado como hábito cotidiano”,<sup>6</sup> que se estaría extinguiendo con el tiempo, pues los mismos *chacchadores*, según los resultados de la encuesta, anticiparían tal descenso.

## REVALORIZACIÓN AL MARGEN

Hagamos presente, en efecto, la campaña de revalorización de la hoja de coca como recurso natural legítimo y símbolo unitario de las culturas andinas que se inició con el número de *América Indígena* dedicado a la coca en 1978. Poco a poco se reafirmó el carácter tradicional del ‘coqueo’ andino y, superando el propósito erradicacionista de la Convención Única (Nueva York, 1961),<sup>7</sup> se logró su respeto internacional (Convención de Viena, 1988). Es indudable que con la legitimación del uso tradicional se recobró igualmente el buen nombre de la hoja de coca que Devida ha tratado de desvirtuar con campañas propagandísticas millonarias en la televisión local, mediante *spots* indignos que hacían de la coca la causa de la corrupción y la violencia que, antes bien, la prohibición establecida propició y mantiene.

Tal revalorización — recordemos — fue la orientación de la propia Empresa Nacional de la Coca (Enaco S.A.) y de nuestra Cancillería entre 1991

<sup>5</sup> Rospigliosi, Fernando: *Chacchadores de hoja de coca*. Lima: IEP, 2004, p. 29.

<sup>6</sup> Rospigliosi, *op. cit.*, 2003, p. 17.

<sup>7</sup> En dicha Convención se estableció un plazo de veinticinco años, a partir de 1964, para acabar con el ‘coqueo’. Según tal norma, en 1989 debía desaparecer. La gestión encaminada al respeto del ‘coqueo’ en 1988 fue facilitada por el inevitable incumplimiento de tal obligación.

y 1994, cuando se formuló, con la Cancillería boliviana, la “Declaración Presidencial de Ilo” (Fujimori- Sánchez de Losada, julio 1994),<sup>8</sup> que pronto, es verdad, se echó al olvido, pues se optó por la política de “coca cero” en Bolivia y el desarrollo alternativo en el Perú. La Moción de Orden del Día 785 del Congreso de la República, del 2001, reasumió la revalorización lograda y la voluntad de replantear su posición en el mercado global. Producto de tal replanteamiento son los numerosos proyectos de ley presentados en el Parlamento.<sup>9</sup> Igualmente, las ordenanzas regionales de Ayacucho, Huánuco y el Cusco y la declarada voluntad de defensa de los cicales por el Gobierno Regional de La Libertad. Cabe mencionar que en el informe de la Comisión Especial Multipartidaria (julio del 2004), aprobado el presente año en el Congreso de la República, se plantea igualmente la necesidad de excluir a la hoja de coca de la lista 1 de sustancias controladas por las convenciones vigentes.

Reconocimiento público del interés nacional en la hoja de coca son los múltiples ensayos de su procesamiento en diversas formas, pese a las restricciones existentes. Especialmente en el Cusco, tales esfuerzos encuentran acogedora demanda entre los turistas que visitan la ciudad. Sobran pues testimonios de la nueva conciencia de la coca que Devida, con el patrocinio de DAI, tendría interés en contrarrestar. Igual ofensiva se descubre en los indignantes carteles de la Alianza para un Perú sin Drogas que señalan que la violencia y la corrupción son frutos de nuestro cultivo tradicional, así como artículos publicados en las páginas editoriales de *El Comercio* por representantes de Devida y Cedro. Esta última institución fue creada en 1986 con fondos de USAID para difundir en nuestro medio la consigna del Gobierno de los Estados Unidos de “guerra contra las drogas”, que incluyó desde el inicio a la hoja de coca, provocadora, según sus publicaciones iniciales, del “coquismo”.

#### MÁS ALLÁ DE LAS CIFRAS DEL INEI

Con un prefacio de Farid Matuk, en su calidad de jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la investigación a la que hacemos referencia ha sido publicada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), editada y

<sup>8</sup> El acápite 19 de la Declaración de Ilo informa que los presidentes: “Acordaron constituir una comisión binacional de alto nivel [...] cuyo principal objetivo será el retiro de este recurso natural de la Lista 1 de la Convención Única de 1961”.

<sup>9</sup> Se informa de catorce proyectos, sin incluir los tardíos de la Conpaccp, presentados por la congresista Paulina Arpasi en mayo del 2005 y el de los campesinos del Monzón, presentado por Michael Martínez en julio.

comentada por Rospigliosi, y ha incorporado además dos textos: un estudio “de género”, debido a Cecilia Blondet, que maneja los datos de la encuesta; y “un breve ensayo” de José Antonio Lloréns, asesor del INEI para la misma encuesta de Devida, en el que —manejando fundamentalmente fuentes secundarias, como queda claro por su bibliografía— traza una tendenciosa “síntesis de los más recientes estudios sobre el uso tradicional de la hoja de coca desde la época preínga hasta la actualidad”,<sup>10</sup> sostenida por el controvertible *Inventario de la coca* de Ramiro Castro de la Mata.<sup>11</sup>

Aunque coincidimos en la importancia de este primer acercamiento estadístico del Estado a la realidad del amplio uso tradicional de la coca que se conserva, discrepamos radicalmente del punto de partida, pues el proyecto INEI-Devida y Devida-IEP, así como los subsiguientes trabajos encargados por el Fondo Nacional de Financiamiento a la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) que consideraremos, prescinden enteramente de toda la revalorización lograda y, por lo tanto, renuncian a imaginar un panorama distinto de la extinción progresiva del ‘coqueo’ andino, costumbre que no pasaría de ser “un subproducto de la cosificación europea de la hoja de coca”, pues, según respalda Matuk más allá de su calificación técnica, “el ensayo de Lloréns coloca claramente el problema de la cosificación de Lucács en una nueva dimensión”. Serían pues “los europeos quienes convierten a la hoja de coca en mercancía, crean mercados para ella y por lo tanto permiten que se difunda de forma masiva”.<sup>12</sup>

Más allá del apoyo que el Jefe del INEI brinda a la tesis histórica esgrimida por Lloréns —en lo que espero no reclame mayor competencia—, deja además dudas sobre la propia metodología empleada, pues según admite:

Se sobre-muestrearon las regiones altas y se sub-muestrearon las regiones bajas con criterios arbitrarios, ya que no se tenían instrumentos que permitieran una asignación óptima de las varianzas al interior de los hogares demandantes de hoja de coca (*sic*).<sup>13</sup>

Si la relación entre coca y altitud fue considerada como punto de apoyo, para lo que se adoptó la estratificación geográfica de Pulgar Vidal, no tendría sentido alguno sobremuestrear las regiones altas y submuestrear las

<sup>10</sup> Rospigliosi, *op. cit.*, 2003, p. 17.

<sup>11</sup> Castro de la Mata, Ramiro: *Inventario de la coca*. Lima: Cedro/Academia Nacional de Historia, 2003.

<sup>12</sup> Matuk, Farid: “Prefacio” en Rospigliosi, *op. cit.*, 2003, p. 10.

<sup>13</sup> *Idem*.

bajas. A menos que submuestrear la costa —y en ella Lima Metropolitana y el Callao, por ser zonas bajas— permitiera reducir su uso en Lima Metropolitana a 7.275 ‘coqueros’ habituales<sup>14</sup> y 33.513 como total de usuarios de hoja de coca (incluyendo tradicionales y no tradicionales, con toda la clientela de los llamados “mates de coca”), cifras muy por debajo de índices anteriores, como veremos más adelante.

Es indudable, en Rospigliosi, el esfuerzo de respetar, hasta donde las convenciones lo exigen, el hábito tradicional. En sus propias palabras:

Se ha llegado a aceptar recientemente que el consumo de hojas de coca no afecta la salud de los usuarios ni presenta problemas de uso excesivo o patrones de abuso de sustancias, acostumbamiento fisiológico, degradación moral, aberración conductual, etc., como sí se observa con frecuencia en el uso de drogas ilegales.<sup>15</sup>

Ahorra precisar las fuentes de tal reconocimiento, dándolo por sentado.

Cabe preguntar, al paso: si Rospigliosi no considera el ‘coqueo’ dañino, nocivo, ¿qué consecuencia práctica podría sacar frente al decreto ley 22095, en cuyo nombre se libra la guerra a la coca, si tal política de Estado parte del fundamento prestado por la psiquiatría nacional, que sostiene que su práctica constituye una “toxicomanía”, “uso indebido”, “farmacodependencia” o “adicción”? ¿No cabría entonces preguntarse si acaso mejora la salud, como lo ha sostenido siempre la medicina peruana desde Hipólito Unanue, cuya ejemplar “Disertación sobre el aspecto, cultivo, comercio y virtudes de la famosa planta del Perú nombrada coca”, aparecida en el *Mercurio Peruano* en 1794, omitió considerar Lloréns en su “síntesis histórica”, acatando la ignorancia de la Comisión de las Naciones Unidas que pasó por Lima en 1949?<sup>16</sup> ¿Cómo pensar que la síntesis histórica encargada por USAID iba a contener semejante prueba documental, contraria al propósito del asesor de la encuesta del INEI de desacreditar al ‘coqueo’ “históricamente”?<sup>17</sup>

<sup>14</sup> En el ensayo de Cecilia Blondet mencionado, “Las mujeres chacchadoras son las pobres entre las pobres”; en la publicación del IEP se hace referencia indistintamente a “6.000 mujeres chacchadoras” en Lima Metropolitana □(p. 86).

<sup>15</sup> Rospigliosi, *op. cit.*, 2003, p. 21.

<sup>16</sup> Recordemos que la condena de la hoja de coca en la Convención Única (Nueva York, 1961) se asienta en el sesgado informe de esa Comisión (Lake Success, 1950), que escondió o menospreció testimonios médicos, incluyendo la obra de Unanue, como he probado documentalmente en Cáceres, Baldomero: “Historia, prejuicios y versión psiquiátrica del coqueo andino”, en *Perú Indígena* n.º 28. Lima: Instituto Indigenista Peruano, 1990, reproducido en Cabieses, *op. cit.*, 2005.

<sup>17</sup> Lloréns sostiene que “[...] la obra de Fuentes (1866) es la más temprana que hemos podido hallar, de la época republicana, con una referencia directa sobre los hábitos consue-

Acepta Rospigliosi que, pese a tal reconocimiento al menos personal de la hoja de coca como inocua:

[...] muchos sectores de la opinión pública tienen la idea que hoja de coca y clorhidrato de cocaína son prácticamente lo mismo, o que, en todo caso, masticar hojas de coca equivale a consumir clorhidrato de cocaína.<sup>18</sup>

En otras palabras —añadiría yo—, la coca “es una droga”, término con el cual el sistema, mediante los medios de comunicación, mantiene asustada a la gente. Toda consideración de la reserva (obligada hipocresía) sobre el uso mal visto, o vergüenza de la coca, inducida por el propio Estado mediante el decreto ley 22095 y sus agencias, desaparece del análisis situacional en el que se apoya el analista que afirma que tal obstáculo fue superado al “adecuar el cuestionario a un enfoque NO epidemiológico, bajo técnicas antropológicas, para poder neutralizar la posible reactividad de los informantes ante la sensibilidad del tema” (*sic*).<sup>19</sup> Y ahí acaban las precisiones metodológicas.

Dejando de lado todas las fundadas dudas acerca de la metodología, podemos reconocer en cualquier caso que la información ofrecida de un millón de ‘coqueros’ habituales y tres más de familiarizados con la coca (pese a los consabidos y divulgados prejuicios) puede asumirse como un dato significativo de su resistente respaldo popular.

Más allá de las cifras del INEI, sin embargo, Fernando Rospigliosi asume también, desde el “Resumen ejecutivo” mencionado, y reitera en su “Introducción” del libro, la tesis de Lloréns según la cual: “La explosión del cultivo y *chacchado* de la hoja de coca tuvo lugar durante la Colonia, en el siglo XVI”.<sup>20</sup> De ahí que opine, desbordando ampliamente los datos de la encuesta: “[...] es más que discutible considerarlo como un símbolo de identidad nacional porque con la misma mayor razón podría considerársele un emblema de identidad colonial”.<sup>21</sup>

tudinarios de mascado en la población considerada indígena”. Parece ignorar que la obra de Manuel A. Fuentes, publicada en París, fue en gran parte una traducción de Unanue y por ello fue denunciada como plagio por Moreno y Maíz (1876). El mismo Castro de la Mata, citado de Lloréns, lo reconoce en su *Inventario de la coca, op. cit.*

<sup>18</sup> Rospigliosi, *op. cit.*, 2003, p. 20.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>21</sup> *Idem.*

Tal aseveración, que nada tiene que ver con una encuesta “fría” y “objetiva”, será retomada en las conclusiones:

Es precisamente en el siglo XVI cuando los conquistadores españoles generalizan entre los pueblos originarios el *chacchado* de la hoja de coca. Los intentos actuales de convertir la hoja de coca en símbolo nacional no tienen, por tanto, justificación histórica.<sup>22</sup>

### UNA HISTORIA A LA MEDIDA

El ensayo de una síntesis histórica del uso tradicional de la coca en el Perú, debido al antropólogo José Antonio Lloréns, incumple las normas mínimas que deben caracterizar la labor académica, pues selecciona intencionalmente sus fuentes y postula por ello que:

[...] el *chacchado* es una práctica que se generaliza en los Andes a partir de la época colonial y que, como modalidad cultural de uso de hoja de coca, es tan andina y tradicional como tantas de las prácticas precolombinas de la región que se han ido reconfigurando a partir del encuentro entre colonizadores y colonizados.<sup>23</sup>

La consigna parece clara: disminuir el valor simbólico central de la coca y del ‘coqueo’ en las culturas originarias, desprestigiando el hábito andino con el apoyo de la sesgada revisión de Ramiro Castro de la Mata, a quien remite en diversas oportunidades; así, privilegia una fuente, Guaman Poma, usada por el doctor Castro de la Mata en un trabajo anterior.<sup>24</sup> Lloréns se sirve, pues, de la versión de quien, por otro lado, “no cabe duda de su cercanía constante a la administración española”<sup>25</sup> para concluir con empaque:

La noción de Guamán Poma sobre lo que podía constituir un exceso o vicio se sustenta *implícitamente* en una distinción que dicho autor hace en su texto sobre el

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>23</sup> Lloréns, José Antonio: “Uso tradicional de la coca en el Perú: Síntesis histórica”, en Rospigliosi, *op. cit.*, 2003, p. 100.

<sup>24</sup> Vale la pena transcribir —en beneficio de investigaciones futuras— la advertencia de Raúl Porras B: “Las afirmaciones históricas de Huamán Poma deben ser comprobadas severamente, confrontándolas con los datos recogidos por los demás cronistas indios y españoles, desconfiándose de ellas cuando atestigüen un hecho insólito o excepcional” (véase “El cronista indio”, 1948, en *El legado quechua*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1999, p. 109).

<sup>25</sup> Pease G. Y., Franklin: “Prólogo” de *Nueva corónica y buen gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. XII.

consumo de hojas de coca antes y después de la presencia española [...]. Así su condena del mascado de la hoja está *implícitamente* sustentada en su consideración como un hábito reciente para la población originaria [...].<sup>26</sup> (Énfasis del autor de este trabajo.)

Su tesis de la colonialidad del ‘coqueo’ andino resulta coherente con el esfuerzo estadístico reductor del uso compartido por cuatro millones de peruanos al menos, de todas partes del Perú, que reconocemos las virtudes de la coca y que no vemos en su uso habitual ningún exceso. Pese a que Lloréns no registra, ni consiguientemente asume o rechaza, la expresa condena del ‘coqueo’ como “toxicomanía” que mantiene marginada a la coca del mercado mundial (OMS, 1952-1953), justificando la vigencia del decreto ley 22095 de 1978,<sup>27</sup> ella sí aparece con relación al Guaman Poma que se esgrime, cuando Castro de la Mata (autor al que constantemente se remite Lloréns) traduce “vicio” al *new-speak* del sistema, calificando el ‘coqueo’ andino como “farmacodependencia”: “Según el cronista [Guaman Poma], el uso es condicionado por lo que ahora llamaríamos un caso típico de farmacodependencia que él llama ‘vicio bellaco’ en su lenguaje”.<sup>28</sup> Reitera Castro de la Mata entre las conclusiones de su revisión de Guaman Poma: “Entre sus aportes destacan como originales y únicos sus relatos sobre [...] la aparición de farmacodependencia con el uso repetido de la coca”.<sup>29</sup>

El ensayo de Lloréns viene en efecto a continuar el interesado esfuerzo de Castro de la Mata, mediante su *Inventario de la coca*, por desvirtuar el carácter tradicional del ‘coqueo’ andino. Para ello, Castro de la Mata ha pretendido negar o disminuir la presencia de la hoja coca en todos los testimonios arqueológicos e históricos posibles, pese a reconocer contradictoriamente —en la “Introducción” a su *Inventario*— que: “Desde tiempo inmemorial la coca se ha usado en Sud América introducida a la boca formando un bolo”.

Para lograr su cometido, Castro de la Mata abriga peregrinas y permanentes dudas sobre los testimonios arqueológicos sin proponer siquiera alternativas razonables (los rostros con un bolo en la mejilla no indican que sea necesariamente un coquero; los poporos o caleros pudieran haber sido para otros usos, las *chuspas* o bolsas de coca pudieran haber tenido otro destino). Así, en la sección dedicada a “Interpretaciones y representaciones

<sup>26</sup> Lloréns, *op. cit.*, p. 123.

<sup>27</sup> Todos y cada uno de los investigadores descuidan tal mención y omiten pronunciarse.

<sup>28</sup> Castro de la Mata, Ramiro: “La coca en la obra de Guamán Poma de Ayala”, en *Boletín del Instituto Riva-Agüero, 1977-1981*. Lima: Instituto Riva-Agüero, 1982, p. 61.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 64.

en ceramios” (capítulo II, “Arqueología”, de su *Inventario*) repite a cada paso sus dudas con curiosos argumentos:

Hay muchas representaciones de un sujeto sentado que tiene en una mano el calabacín y en la otra el palillo, pero ningún bulto en el carrillo. Este caso, pese a todo lo que se haya afirmado, definitivamente no parece corresponder a la coca, ya que de meterse en la boca la llipta o tocra sola, lo único que va a conseguir es una quemadura de la lengua (*sic*).<sup>30</sup>

Partidario declarado de la superada creencia en la restricción del uso de la coca durante el Incanato, Castro de la Mata no ha tenido reparos en descartar el definitivo aporte de John V. Murra sobre el control vertical de pisos ecológicos que implicaba cicales, limitando el registro de ellos a su primer estudio sobre Huánuco<sup>31</sup> e ignorando el resto de su obra referente al tema. No contento con el maltrato de su voluntaria omisión, el doctor Castro de la Mata arguye, sin tomar en cuenta las diferencias, que el hallazgo de la administración local de cicales en Huánuco no prueba nada, pues Murra debió reparar en que:

[...] en las visitas de 1549 se encuentra amplia difusión del trigo e incluso obligaciones por parte de los indios de tributar con él al encomendero. Siguiendo su argumento esto “probaría” que hubo trigo durante el Incario.<sup>32</sup>

La sesgada selección de información y manipulación de las citas, practicada por Lloréns con apoyo en Castro de la Mata, se extiende desde los datos arqueológicos hasta el siglo XX. Si así realizó su ensayo, complaciente con el propósito político, tenemos motivo suficiente para desconfiar de su asesoría del INEI en la encuesta realizada.

## LA CRÍTICA A ENACO

La transparente publicación del original en inglés de los términos de referencia de los trabajos encomendados al Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco)<sup>33</sup> per-

<sup>30</sup> Castro de la Mata, *op. cit.*, 2003, p. 23.

<sup>31</sup> Murra, John V.: “La visita de los chupachus como fuente etnológica”, en *Visita de la provincia de León de Huánuco*. Huánuco: Universidad Nacional Hermilio Valdizán, 1967.

<sup>32</sup> Castro de la Mata, *op. cit.*, 2003, p. 139.

<sup>33</sup> Glave, Manuel: “La comercialización de la hoja de coca en el Perú: Análisis del comercio”, en Rosemberg, Cristina: *Análisis del comercio formal*. Lima: Grade, 2005, p. 80.

mite conocer los límites fijados y los aspectos excluidos de las investigaciones encargadas por DAI para Fonafe, la agencia gubernamental responsable de Enaco. En ellos se fijan los objetivos: 1) describir y analizar las políticas y operaciones de Enaco; 2) integrar la información con la aportada por el estudio de Descos sobre el mercado informal para el uso lícito, comparando y analizando los dos sistemas para optimizar el control del mercado lícito.

Las investigaciones propuestas no estaban pues orientadas a precisar las características del recurso y su potencial agroindustrial, ni a la expansión de su aprovechamiento tradicional. Tampoco debían reparar los investigadores en las trabas legales internacionales y nacionales que limitan seriamente la posibilidad de su uso industrial y su consumo. De ahí que al evaluarse el funcionamiento de la empresa no viniera al caso reparar en el pobre destino industrial dado a la coca por Enaco S.A., que sobrevive tan solo como un ente burocrático, ni destacar la falta de interés en cumplir a cabalidad su obligación institucional de velar por el aprovechamiento de nuestro recurso. Un proyecto de investigación controlista no podía, por principio, formular ninguna pregunta que explorara otras posibilidades que las estrictamente fijadas por el ordenamiento legal. No era una empresa moderna, sino una instancia de control. Como consecuencia, los propios términos de referencia sugieren un sistema de control alternativo basado en licencias otorgadas por Enaco y con el control de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat).

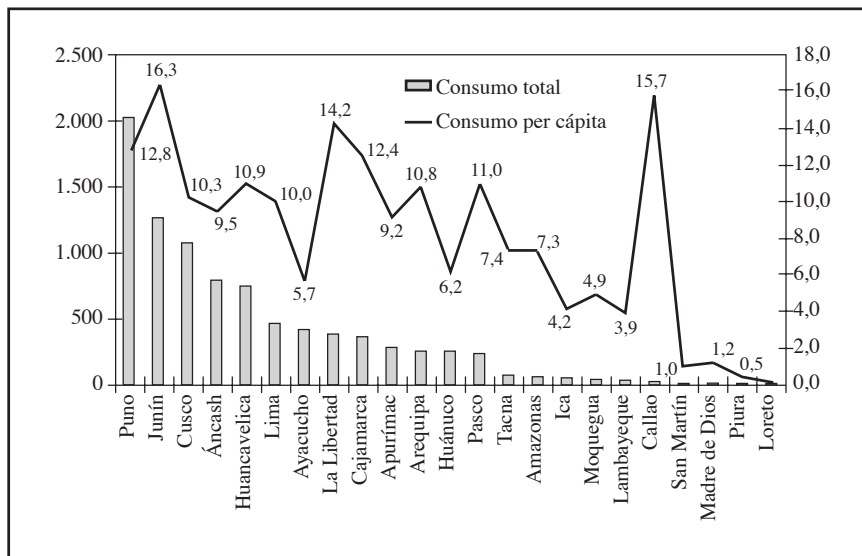
El ilustrativo trabajo resultante hace un minucioso análisis crítico de Enaco como ente monopólico de su comercialización, registrando con pormenores de calidad, precios, procedencia y destino sus compras y ventas entre 1998 y el 2004, al paso que se señalan las debilidades institucionales que frustran el cumplimiento de su función, que quedan consignadas en las conclusiones: escasa voluntad política para controlar la informalidad; débil (o inexistente) presencia en ciertas áreas geográficas; baja calidad del capital humano y falta de iniciativa para promover cambios; altos costos operativos y administrativos; comportamientos oportunistas (corrupción); ausencia de una política de precios.

La saltante diferencia entre consumo total legal (representado por la estimación de la encuesta del INEI) y el volumen manejado por Enaco justifica la principal conclusión del informe registrada en el “Resumen ejecutivo”: “Se puede argumentar que el actual sistema de control de la producción y la comercialización ha fracasado”.

El interés por fijar el consumo tradicional llevó a los autores a rescatar interesantes series de la producción controlada por el Estanco de la Coca entre 1949 y 1959, así como la estimación del consumo total y per cápita por departamentos en 1959, recogido en una figura de la Oficina contra las

Drogas y el Delito de Naciones Unidas (UNOCD por sus siglas en inglés) (véase el gráfico adjunto).

**Estimaciones de consumo total y per cápita  
por departamento (1959)  
(En toneladas y porcentajes)**



Es notable la variabilidad por departamento y el alto consumo en regiones tanto de altura cuanto costeras con más de 10 kg anuales per cápita (en el Callao, 15,7 kg), lo que da un promedio nacional de 10,6 kilogramos.

Contrastada con la información del INEI, salta a la vista el aparente decrecimiento del uso andino, dado el incremento de la población, puesto que el consumo legal total de coca estimado por el INEI ascendería a 8.780 toneladas, consistentes —comentan los autores— “con la serie histórica de consumo de las fuentes mencionadas”. Para aceptar tal estimado, debiéramos admitir un consumo promedio nacional de 5,5 kg per cápita para *chacchadores* habituales y 3,15 kg per cápita del total de ‘coqueros’, notablemente inferior a los promedios de 1959.

Si se hubiese tratado de la evaluación de Enaco como empresa encargada por el Estado de aprovechar en exclusiva el recurso y promover su debido empleo, habrían tenido que reparar los investigadores en los factores externos e internos que traban su aprovechamiento nacional; desde la estigmatización oficial del ‘coqueo’ (que no cesa) hasta los absurdos requisitos que deben cumplir quienes quieran comerciar con ella. La ineficiencia de Enaco S.A. se

manifestaría igualmente en su incapacidad para ampliar la demanda industrial que, abusando de su posición, mantuvo cerrada durante más de una década, hasta que una empresa privada reclamó el derecho de ofrecer filtrantes. El caso fue llevado a Indecopi, que emitió la resolución 016-94-Indecopi-CLC. Debido a la resistencia de Enaco S.A., aquella resolución debió ser confirmada por otra, la 1183-94-TSCPI. Indecopi solo le reconoció entonces el dominio exclusivo de la comercialización, mas no el de la industrialización. Los investigadores habrían tenido que registrar al menos el caso de Kokka Royal Food and Drink S.A.C., firma que logró poner en el mercado K-Drink, bebida que, debido a un llamado de atención por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), se vio conminada este año por Devida a retirar todos los rastros de alcaloides, puesto que solo serían autorizados los productos que cumplieran tal norma internacional. Se dio así fin al único ensayo de industrialización serio que, pese a las trabas de Enaco S.A., había logrado presentar un interesante artículo en el mercado.

Tomando fuerza en tal limitación, se ha podido repetir interesadamente que la coca no tiene gran porvenir industrial, desalentando la recuperación de nuestro gran recurso por total acatamiento de las convenciones suscritas. El único aprovechamiento industrial legal quedaría en manos de la Stepan Chemical de Nueva Jersey, que procesa el extracto descocainizado para la Coca-Cola y deriva los alcaloides a compañías farmacéuticas. Es el único importador de coca autorizado en los Estados Unidos desde inicios del siglo XX, para cuya legitimación se redactó el artículo 27 de la Convención Única de 1961. Aunque para los fines de control no tenga importancia este aspecto de la problemática, hubiera sido mucho más interesante un real estudio del mercado posible, dado que, como reconoció el propio ingeniero Nils Ericsson cuando fue nombrado presidente de Enaco S.A. en el 2001, la coca: “Es una verdadera fábrica de diversos compuestos bioquímicos, como alcaloides, vitaminas y otros elementos que podrían ser aprovechados con fines alimentarios, medicinales e integrales”.<sup>34</sup>

Lamentablemente, al asumir sin reservas los estimados de productividad por hectárea del Breakthrough Project 2003/20004, adoptados oficialmente, se refuerza una dogmática estimación del volumen producido, el que da consistencia al lema propagandístico de Devida según el cual nueve de cada diez hojas estarían destinadas al llamado “narcotráfico”. Cito:

Según un estudio realizado por la oficina norteamericana Crime and Narcotic Center (CNC) en 2003 la productividad de estos valles fue de 2.09 TM/Ha frente

<sup>34</sup> Declaraciones para *Agronoticias*. Lima, 28 de abril del 2001.

al 1.5 TM/Ha reportado el año anterior. En estos valles (VRAE [Valle del Río Apurímac y el Ene. *N. del E.*] y Alto Huallaga) fluctuaría entre cuatro y seis cosechas al año, a diferencia de las tres cosechas que se obtienen en los valles cuya producción se destina en mayor medida al consumo tradicional.

Comentan sin embargo los autores en una nota: “Este aumento se debería en parte a mejores esquemas de muestreo y análisis de hectáreas al momento de estimar la productividad”,<sup>35</sup> sembrando dudas al menos sobre el real crecimiento de la productividad.

Más terminante y sin reserva alguna es el cuadro de oferta por departamentos elaborado por el Fonafe, que reafirma las 109.936 toneladas que se habrían producido en el 2004 en 50.300 hectáreas, lo que determinó que “100.956 abastecieron a la industria del narcotráfico”, como se sostiene en la presentación de su informe *Perú: Oferta de hoja de coca. Estadística básica (2001-2004)*, publicado también en junio.

Los consumidores debemos reconocer en las investigaciones de Grade el interés por despejar implícitas limitaciones del ‘coqueo’ a sectores pobres y sin educación formal, remarcadas en los informes provenientes de los datos del INEI:

A partir de estas cifras no se puede concluir que el consumo de hojas de coca explique el bajo nivel educativo o la pobreza de esta población. Tampoco se puede argumentar que el nivel educativo y las condiciones de vida de los campesinos les lleven a utilizar la hoja de coca.<sup>36</sup>

Tal asociación es remarcada por los datos del INEI y destacada por Rospigliosi y Blondet, quien resalta entre sus principales conclusiones “la asociación perniciosa entre hoja de coca, pobreza, indigenismo y ruralidad”.<sup>37</sup>

## EL COMERCIO INFORMAL O CONTRABANDO

La investigación de Desco, cumplida por Durand, vino a completar el paquete de junio, dispuesto para darle racionalidad a la propuesta de ley del Ejecutivo que sería enviada al Congreso en el mes de julio. En este caso no era Enaco y el comercio legal de la hoja del informe de Grade, sino el “mercado informal (comercio clandestino o contrabando)” el objeto del estudio, orientado a “considerar alternativas realistas al manejo del mer-

<sup>35</sup> Glave, *op. cit.*, p. 14.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>37</sup> Blondet, *op. cit.*, p. 96.

cado de HC para consumo tradicional que no sea el monopolio comercial de ENACO”.<sup>38</sup>

Ineludiblemente encuadrado en las estadísticas aceptadas por Fonafe y debidas a Naciones Unidas y el CNC, de 109.935 toneladas de producción anual y el consumo tradicional evaluado por el INEI de 9.000 toneladas, cuya tercera parte comercializaría Enaco, el estudio de Desco refuerza la gravedad de la evasión del control. Las dificultades inherentes a una investigación de lo clandestino e ilegal son puestas de manifiesto por el analista:

Esta constatación de campo (una realidad negada cuando se trata de uno mismo y se advierte un riesgo, y admitida con bastante franqueza cuando no hay riesgo al hablar o porque se trata de los otros agentes de la cadena) genera un reto al trabajo de investigación.<sup>39</sup>

De ahí deriva la metodología empleada. El “enfoque de cadenas económicas (*commodity chain*) utilizado por diversos autores (Bellone 1996)”<sup>40</sup> lo lleva a reconocer a los agentes que operan en la cadena tradicional: productores, acopiadores, Enaco, la Policía y los consumidores, y recurre para su exploración a una “metodología de mosaico comparativa”<sup>41</sup> sobre la base de testimonios, observaciones y documentos varios. El resultado, en cada una de las zonas exploradas, es un variopinto cuadro de declaraciones de cultivadores, policías, comerciantes, funcionarios y ex funcionarios de Enaco, periodistas y otros testigos, que vienen a corroborar la estabilidad de la informalidad y de la corrupción, así como la frecuencia de abusos policiales. La alta rentabilidad de la coca para los productores y su aprecio general demuestran el arraigo del cultivo y las resistencias a cualquier sustitución.

Los estudios de la zona sur del Cusco, zona centro de Junín y Ayacucho y zona norte de Pasco, San Martín y La Libertad proporcionan el material para analizar los factores que condicionan el contrabando, distinguiendo los estructurales de los de coyuntura. La débil presencia del Estado en zonas alejadas del territorio y la extendida corrupción, el tradicional burocratismo de Enaco, la mayor eficiencia del comerciante informal, entre otros, serían factores determinantes del fenómeno que permite satisfacer la demanda tradicional de hoja de coca doblando el aporte de Enaco.

<sup>38</sup> Durand, Francisco: *El comercio informal de coca para uso tradicional*. Lima: Desco, 2004, p. 4.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 11.

Al borde del informe de inteligencia policial, el analista detalla en un anexo las rutas y métodos del contrabando, y registra que “[...] el narcotráfico tiene poca vigencia en esa zona de Cuzco, aspecto que tanto los cocaleros como la población valoran especialmente, lo cual es inédito en el resto del país”,<sup>42</sup> mientras que en el VRAE y Ayacucho predominaría abiertamente la cadena del narcotráfico, al igual que en Pasco y San Martín. En La Libertad existiría “[...] un fuerte contrabando además de narcotráfico”.<sup>43</sup>

Entre las conclusiones se incluye un reconocimiento que no se valora suficientemente:

Cabe insistir [en] que las cadenas del comercio informal y el narcotráfico pueden superponerse en algunos puntos a pesar [de] que están separados debido a que tienen interés en diferentes calidades del producto y tener distintos consumidores.<sup>44</sup>

En efecto, vale la pena relevar la diferencia para destacar equívocos como el de un importante diario limeño que ofreció la fotografía de un canchón donde se secaba tradicionalmente la hoja como prueba de narcotráfico, cuando tal procedimiento es para la hoja destinada al ‘coqueo’.

Respecto del cómo y el porqué impera el contrabando, el analista señala “[...] dos conjuntos o clusters de variables. Un primer conjunto de tipo coyuntural o actual, y el otro estructural o histórico”.<sup>45</sup> Entre los de coyuntura estaría el deterioro institucional de Enaco en su política de compra, cambios en sus recursos humanos y en su política de decomisos a la par que el incremento del comercio ilícito que ha elevado el precio de la coca.

Entre los factores estructurales se señala la debilidad del Estado y la extendida corrupción, coincidiendo con el informe de Grade en el rol que podría cumplir Sunat en “[...] acciones de fiscalización de los dos puntos clave de la cadena (la producción y el comercio, sobre todo el segundo)”.<sup>46</sup>

Retomando a Enaco entre los factores históricos, se denuncia su rigidez y burocratismo, vale decir, su ineficiencia como empresa. La demanda estable y la mayor eficiencia del comercio informal habrían dado origen a la bien articulada cadena que une productores y consumidores tradicionales, con las múltiples complicidades que ello implica.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 79.

Valioso testimonio de la informalidad en el comercio de la coca, el estudio de Desco omite el enjuiciamiento del decreto ley 22095 que estableció el monopolio de la comercialización por Enaco, monopolio que nunca pudo alcanzar a cubrir la demanda tradicional ni la podrá cubrir, independientemente de las circunstancias recientes que son las destacadas como si fuesen superables con un mejor control.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES DE LA REVISIÓN

Asentadas sobre las cifras que el auspicio de USAID vuelve ineludibles y sobre los controvertibles resultados de la encuesta de hogares ofrecidos por INEI, las investigaciones de Grade y Desco vienen a confirmar el predominio de la informalidad y el reducido alcance de Enaco, esto es, el fracaso de la política cocalera del Estado. La rica y útil información recogida, tanto en uno cuanto en el otro caso, no pudo llevar sin embargo a los investigadores a otra recomendación que reforzar el control, puesto que estaban obligados a respetar los parámetros fijados. Por un lado, se contaría para ello con el “Padrón de productores” y los registros de Enaco que permitirían distinguir a los productores activos, vale decir, a quienes entregan su producción a dicha empresa; por otro lado se sostiene, de acuerdo con los términos de referencia, que la Sunat podría intervenir fiscalizando a productores y comerciantes. No se intenta una crítica del propio sistema establecido. Se señalan simplemente las deficiencias y la necesidad de reforzar el control.

El proyecto de ley sobre la hoja de coca que el Ejecutivo hiciera llegar al Congreso al inicio de julio<sup>47</sup> vino a culminar el esfuerzo controlista en los compromisos asumidos por el Perú mediante la Convención Única de 1961 y la de 1988. Al igual que las investigaciones comentadas, dicho proyecto prescinde de la revalorización lograda (de la cual hemos reseñado testimonios) y parte de las cifras de producción y consumo tradicional manejadas por todas las investigaciones comentadas. En el proyecto de ley, las 9.000 toneladas que se asume corresponden a la demanda tradicional pasan, de ser un estimado controvertible, a representar un tope oficial impuesto para la producción cocalera, tope que sería regulado cada cinco años. Como repite rutinariamente en sus presentaciones Fernando Rospigliosi, la coca solo serviría para el *chacchado* y el narcotráfico. Tal parece ser el proyecto de Devida y sus asesores palaciegos en un tema que atañe a la política de Estado comprometida por los gobiernos anteriores.

<sup>47</sup> Oficio 063-2005-PR del 5 de julio.

En un intento por contrarrestar la revalorización de la coca lograda en los últimos veinticinco años, la secuencia de trabajos aludidos, desde el ya citado *Inventario de la coca* de Castro de la Mata, representa la ofensiva auspiciada por USAID y asumida por Devida que pretende frenar la legitimación y recuperación de nuestra producción cocalera. Es lamentable que, dejando de lado toda consideración por los intereses nacionales, instituciones como el INEI, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Desco y Grade hayan sido cooptadas por las agencias norteamericanas que mantienen la campaña contra un recurso tan significativo como es nuestra producción cocalera.

Investigar el mercado potencial de la coca, comprendiendo a la cocaína en usos farmacéuticos, es una tarea pendiente. No será Devida la institución que la cumpla, ni USAID la que la auspicie. Fijar mientras tanto el límite del mercado posible y, con él, el de la producción cocalera, justificando así la disminución de los cultivos, es brindar un irresponsable apoyo a la campaña oficial contra nuestro recurso, desalentando la recuperación del mercado mundial.

### Addenda

Cerrado y enviado el artículo anterior, fueron puestos a mi disposición dos informes más que forman parte de las investigaciones en Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú, solicitadas y financiadas por Development Alternative Inc (DAI), como parte del Estudio Regional Andino. Me refiero al informe del IEP suscrito por Julio Cotler y Patricia Zárate sobre “Aspectos institucionales del tráfico ilícito de drogas del Perú. Nivel sociopolítico” (noviembre del 2004), y al estudio del grupo Macroconsult “Impacto macroeconómico de la producción ilegal de hoja de coca y derivados en la economía peruana (1991-2003)”, de Élmer Cuba, Álvaro Monge y Luis Baiocchi. Uno y otro, naturalmente, dentro del político marco de referencia de las convenciones internacionales y del decreto ley 22095 y el subsiguiente combate contra “las drogas ilícitas”, sostenido como política de Estado por el mismo Acuerdo Nacional.<sup>48</sup> En otras palabras, en términos “políticamente correctos”. Por la premura del tiempo, he de limitar la revisión a sus respectivas conclusiones.

#### MACROCONSULT: CRECER Y REPRIMIR

La simplificación economicista del informe de Macroconsult pretende explicar las actividades ilícitas como refugio en épocas difíciles, en un trasvase de la población del sector legal al ilegal y viceversa cuando las circunstancias varían:

De este modo, no es de sorprender que el periodo de mayor depresión económica y política sufrida por el país (1988-1992) coincida con el auge de los sectores ilegales vinculados al cultivo de hoja de coca y la producción de sus derivados.<sup>49</sup>

Debido a tal supuesto, el crecimiento actual de nuestra economía permitiría concluir que “[...] en términos macroeconómicos el problema podría parecer resuelto, [pero] es necesario tomar conciencia que, a nivel local social, no es así”. El análisis de la situación general les permite anticipar que:

La poca presencia estatal en las zonas, la pobreza, las columnas armadas y la capacidad del narcotráfico para arbitrar con los precios evidencia una combinación que podría ser letal para los intereses del país.

Frente a tal posibilidad, los expertos de Macroconsult brindan las recomendaciones de su enfoque macroeconómico: lograr “[...] la estabilidad macroeconómica y el crecimiento inclusivo”, pues:

<sup>48</sup> En el acuerdo 27, los dirigentes políticos y sociales propusieron incluso la penalización de los usuarios de sustancias prohibidas, calificados como “farmacodependientes”.

<sup>49</sup> Cuba, Élmer, Álvaro Monge y Luis Baiocchi: *Impacto macroeconómico de la producción ilegal de hoja de coca y derivados en la economía peruana*. Lima: Macroconsult, 2005, p. 4.

[...] tales condiciones a su vez permitirán crear un contexto de paz social y generarán los recursos necesarios para aumentar la presencia estatal en las zonas cocaleras “duras” a través de políticas sectoriales específicas *y/o potenciar las actividades en contra del narcotráfico (erradicación, interdicción)*. Estas últimas actividades tienen gran importancia en el corto plazo si consideramos que un endurecimiento de la política antidrogas colombiana tendría repercusiones en el nivel de cultivos en el Perú. (Énfasis del autor de este trabajo.)

Para justificar en términos económicos la represión recetada, se agrega: “La importancia de las actividades de erradicación e interdicción se entiende a partir del incremento en el riesgo por parte de los agricultores para dedicarse a actividades ilícitas”.

Creer e incluir, pero en especial reprimir, serían, así, las recomendaciones de los especialistas de Macroconsult.<sup>50</sup>

## EL IEP COMPROMETIDO

La amplia investigación documental y de campo realizada por el IEP está enunciada escuetamente en la introducción:

En la primera parte se analizan las características estructurales del Estado y su relación con el problema de la elaboración, consumo y comercialización de drogas; en la segunda parte se presentan las posiciones que tienen los líderes políticos y sociales, así como la opinión pública con respecto a la producción de la hoja de coca y el tráfico ilícito de droga, mientras que en la tercera parte se examinan las estrategias y las acciones que desarrollan los organismos públicos, las entidades internacionales y las instituciones privadas encargadas de combatir el tráfico ilícito de la droga y las reacciones que generan entre los cocaleros y sus organizaciones.<sup>51</sup>

Como resultado del análisis, emerge la imagen de un Estado débil que habría permitido el desarrollo de la producción y el tráfico ilícito de drogas desde fines de la década de 1970, reforzando la corrupción de los organismos públicos. Se registra que, entonces:

[...] el gobierno peruano se vio precisado a suscribir acuerdos de cooperación con Estados Unidos para combatir esa situación; sin embargo, las acciones que se desarrollaron fueron ineficaces.<sup>52</sup>

Además de las condiciones generadas y el descrédito ciudadano como natural respuesta:

<sup>50</sup> Todas las citas anteriores, extraídas de las conclusiones, aparecen en la p. 53.

<sup>51</sup> Cotler, Julio y Patricia Zárate: *Economía del cultivo y distribución de hoja de coca: El caso peruano. Nivel sociopolítico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004, p. 1.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 8.

[...] los patéticos testimonios de los jefes de Estado latinoamericanos, recogidos en el citado informe del PNUD dan cuenta de su impotencia para gobernar sus respectivos países<sup>53</sup> [...] varios países de América Latina corren el riesgo de sufrir la desintegración del orden público y de sumarse a la lista de los “failed states”, con la consiguiente amenaza a la paz y la seguridad regional en el cuadro del incierto orden global; entre esos casos se destacan los países de la región andina, concretamente Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, tal como lo afirman diferentes observadores.<sup>54</sup>

De manera crítica, se señala la ambigüedad de los principales actores sociales y fuerzas políticas frente al problema del tráfico ilegal de las drogas, la que:

[...] propicia la indefinición, parálisis y/o desinterés de los principales actores políticos con respecto al tratamiento del problema de la producción y el tráfico de drogas. El resultado es que dichos actores prefieren evadir el problema.<sup>55</sup>

Los investigadores del IEP, rompiendo el silenciamiento de los discrepantes (lo que se agradece), pero pecando de ensayismo al prescindir de toda referencia concreta, reconocen que:

[...] a diferencia de estos actores ambivalentes, existen otros que se oponen abiertamente a los planteamientos norteamericanos; aunque no tienen la figuración de aquellos, logran tener eco en el auditorio nacionalista y anti-norteamericano, y particularmente entre dirigentes de las organizaciones de cocaleros opuestos a las disposiciones oficiales. [Tales] activistas políticos e intelectuales postulan la defensa de la producción y el consumo de la hoja de la coca —en tanto planta sagrada—, por sus cualidades curativas, rituales, al tiempo que propician la transformación e industrialización de la coca y de sus derivados en razón de sus múltiples virtudes.<sup>56</sup>

Mientras tanto, la incapacidad de las instituciones y de los agentes oficiales ha contribuido —se señala— para que se den movilizaciones populares, acompañadas con variados grados de violencia, destinadas a que las autoridades se vean obligadas a atender las demandas sociales. En estas condiciones, el Gobierno “[...] no logra hacerse de aliados —reales o virtuales— para tener la mínima autonomía para encarar los problemas del país”.

Se advierte que tales movilizaciones:

[...] persiguen doblegar al débil gobierno y la lucha contra las drogas del gobierno —y de paso derrotar la estrategia política norteamericana—, para lo cual cuentan con varia-

<sup>53</sup> Refieren los autores al □Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, del 2004.

<sup>54</sup> Cotler, *op. cit.*, p. 4.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 17.

dos apoyos regionales y nacionales, legales e ilegales, al tiempo que el gobierno no tiene la capacidad para organizar y movilizar potenciales aliados políticos para enfrentar las pretensiones de los coccaleros y de quienes los apoyan por diferentes motivos.<sup>57</sup>

En el informe del IEP no se pretende ofrecer soluciones. Tampoco se cuestiona la fiscalización de la coca establecida por el decreto ley 22095 ni, mucho menos, las convenciones internacionales que le cierran el mercado a los productos de coca y sustentan al llamado “narcotráfico”. No siendo un trabajo libre, pues DAI (USAID) nunca lo financiaría, es una omisión explicable, en tanto que cualquier intento de salir del marco de referencia traicionaría el objetivo de la política colonialista que sostiene la administración norteamericana, utilizando ahora instancias académicas prestigiadas.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 44.

---

Hugo Contreras  
EL TRATAMIENTO INTERNACIONAL  
DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS

*Dedicado a la memoria de Alberto Pereira Casas,  
Pipo (1964-1972), inolvidable amigo.*

**E**l tratamiento internacional dispensado al problema de las sustancias psicoactivas ilegales ha estado inscrito en la ejecución de medidas y la aprobación de instrumentos de carácter eminentemente jurídico-represivos, enfoques que no contemplan el real significado de la demanda en la existencia de este problema, ni cómo las particularidades socioeconómicas de los países donde se concentra la producción —y su inserción en el concierto internacional— son altamente tributarias del fenómeno de la oferta mundial. Los primeros años del nuevo siglo no permiten vislumbrar un tratamiento distinto del fenómeno de las drogas ilegales en el mundo, que seguramente seguirá discuriendo en los mismos términos planteados por la potencia hegemónica.

A efectos de poder ensayar fórmulas alternativas a los enfoques impuestos desde el centro desarrollado, que contribuyan realmente a la solución del problema en los espacios nacionales involucrados y, además, en el resto del mundo, debe considerarse debidamente las particularidades económicas y políticas que caracterizan a la actual coyuntura y el posicionamiento de los países en este nuevo contexto.

#### MUNDOS DIFERENTES

El proceso de integración de las diversas regiones del mundo, separadas no solo por la distancia sino también por distintos niveles de desarrollo socioeconómico, tuvo lugar entre los siglos XVI al XIX, periodo en el

que ocurrió la unificación del mundo gracias a los descubrimientos marítimos y la colonización europea. A partir de ese momento “la unificación” trajo consigo:

[...] la polarización del mundo entre un ‘centro’ y una ‘periferia’ (a saber, Europa y el resto del mundo), en donde el dominio tecnológico, de riqueza material, de organización y de fuerza militar del viejo mundo se impuso sobre las civilizaciones ‘descubiertas’.<sup>1</sup>

En América, por ejemplo, esto ocurrió sobre las culturas Azteca e Inca. La polarización produjo como consecuencia la emergencia de una periferia subdesarrollada frente a un desarrollado centro-europeo.

## EL MUNDO EN EL PASADO SIGLO XX

Esa configuración “centro-periferia” es alterada en el siglo XX con la emergencia de tres países que pasan a ocupar lugares “centrales”: “Japón, vía el proceso de modernización acelerada impuesta por la restauración Meiji; Rusia, desarrollada y modernizada a través de los planes quinquenales”,<sup>2</sup> y los Estados Unidos de América.

El mundo alcanzó entonces, en el pasado siglo XX, una división triásica (marcada por hechos importantes tales como la Revolución de Octubre de 1917, la expansión del capitalismo luego de la Gran Depresión, y el fin de la Segunda Guerra Mundial), en términos de desarrollo.

El Primer Mundo, que comprendía a Europa Occidental, el Japón y los Estados Unidos de América (“países centrales”):

[...] se caracterizó por un alto desarrollo científico y tecnológico, por un poder financiero y comercial a nivel mundial, por un respaldo militar de primer nivel, por una avanzada economía de mercado y, en casi todos los países que lo integraban, por la existencia de ‘sociedades abiertas’ bajo sistemas democrático-formales.<sup>3</sup>

El Segundo Mundo, que nació bajo los auspicios de la planificación central y del Estado, supremo contralor de los bienes de la producción, estuvo integrado por los ex países socialistas de Europa Oriental y por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Poseía una alta distribución del ingre-

<sup>1</sup> Jaguaribe, Helio: “Los tres mundos”, en *Estudios Internacionales* n.º 84. Santiago de Chile, 1988.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

so (traducida en servicios sociales difundidos), capacidad industrial, desarrollo científico y tecnológico, gran poder militar, ausencia de estímulos al consumo, y formas políticas bajo el dominio del partido único.

El Tercer Mundo fue caracterizado por Jaguaribe como un amplio grueso de sociedades muy diferentes, y cuyo rasgo más común reside en su subdesarrollo. América Latina aporta a él una importante cuota cultural occidental.

## EL TERCER MUNDO

En el Tercer Mundo se pueden distinguir las siguientes divisiones, desde el punto de vista del desarrollo económico:

- a) Países industrializados, donde solo una minoría disfruta del estilo de vida de la sociedad industrial (el Brasil, México, la India).
- b) Países subdesarrollados exportadores de petróleo (los Emiratos Árabes, Kuwait).
- c) Sociedades semiindustrializadas (Chile o Colombia).
- d) Países basados en actividades primarias (agro y minería, que es el caso del Perú, por ejemplo).

Las causas del atraso y postración del Tercer Mundo son atribuidas a factores diversos (desde distintas aproximaciones teóricas), como por ejemplo la relativa juventud de los países (la vivencia de una fase previa al desarrollo que también conocieron los países desarrollados), o por aspectos culturales (opción por valores no materialistas), o a factores externos (colonialismo), o a factores endógenos (relación no funcional entre élite y masa, en la que la primera explota sistemáticamente a la segunda, en el afán de mantener altos niveles de consumo y estilos de vida), o a aspectos económicos (expansión del capitalismo y explotación internacional del trabajo, desde el “centro”, que se verificarían en la fase capital-imperialista).

## EL MUNDO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

A diferencia de distintas lecturas que sugieren que el mundo, tras el derrumbe del llamado “socialismo real”, pasó a vivir una etapa mundializante y postimperialista, el que esto escribe considera que la llamada polarización asimétrica entre el centro y las periferias no ha desaparecido.<sup>4</sup> A decir de Samir Amín:

<sup>4</sup> “El capitalismo ha sido siempre, desde sus orígenes, un sistema polarizante por naturaleza, es decir, imperialista. Esta polarización —es decir, la construcción concomitante de

[...] el sistema mundial contemporáneo seguirá siendo, en consecuencia, imperialista, para cualquier futuro posible, en tanto la lógica fundamental de su despliegue siga estando dominada por las relaciones de producción capitalistas.<sup>5</sup>

Antes de la Segunda Guerra Mundial las relaciones centro-periferia estuvieron signadas por la impronta de los imperialismos en conflicto, proceso al cual debe asociarse la lucha de clases verificada en distintos espacios nacionales y los procesos de liberación de distintas colectividades frente a sus colonizadores.

Hoy el mundo puede ser caracterizado por la presencia de un imperialismo sustentado en tres grandes pilares: los Estados Unidos (desde una posición eminente, derivada de la Segunda Guerra Mundial, que le otorgó una ventaja militar-tecnológica, además de una inicial superioridad económica tras el fin de la conflagración), el Japón y la Europa Comunitaria, todos ellos constituyendo un nuevo sistema de pilares coordinados que sustituyen el escenario internacional de los viejos conflictos entre potencias imperialistas. El “imperialismo colectivo” —como lo define Samir Amín— pasó a afirmarse cuando las condiciones de la competencia capitalista se trasladaron de los espacios nacionales a la búsqueda del control de los mercados mundiales (el fenómeno de la transnacionalización de la economía mundial).<sup>6</sup>

La antes señalada eminencia norteamericana en la “tríada” que hace a la fase de imperialismo colectivo actual no se sustenta, como se creería, en un absoluto dominio estadounidense en los campos económico, político, cultural, tecnológico. Es conocido que consideradas “industrias de punta” norteamericanas como la aeronáutica y la del espacio están siendo superadas por productos europeos (ejemplos: las aeronaves “Airbus”, los turbo-reactores “Rolls Royce” y el programa espacial-comercial “Ariane”). Lo mismo ocurre con otros productos industriales, sean altamente tecnológicos (como los componentes electrónicos o la industria automotriz, de origen

centros dominantes y periferias dominadas y su reproducción más profunda en cada etapa— es propia del proceso de acumulación del capital operante a escala mundial, fundado sobre lo que se ha llamado ‘la ley del valor mundializada’” (véase Amín, Samir: “Geopolítica del imperialismo contemporáneo”, en *Nueva hegemonía mundial: Alternativas de cambio y movimientos sociales*. Buenos Aires: CLACSO Libros, 2004).

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> “La solidaridad de los segmentos dominantes del capital transnacional con todos los integrantes de la tríada (los Estados Unidos, el Japón y Europa) es real y se expresa en su afición al neoliberalismo globalizado. Dentro de esta perspectiva, los Estados Unidos está considerado el defensor (militar si fuera necesario) de sus ‘intereses comunes’.” (Amin, *op. cit.*)

japonés o europeo) o basados en tecnologías más sencillas (producidos en Latinoamérica o en países de reciente industrialización), o con la producción agrícola y pecuaria de la Unión Europea, contra los cuales las manufacturas estadounidenses y sus productos del campo no están en capacidad de competir, en los términos en que en una economía auténticamente liberal debería hacerse.

Se ha venido a afirmar que los Estados Unidos están cubriendo sus abultados déficit a través de mecanismos comerciales que trastocan el sentido del pregonado “neoliberalismo”, mediante el control (a veces, por la fuerza) de productos sensibles al proceso productivo mundial (léase el petróleo), por aportes financieros (provenientes de Europa, el Japón, Rusia, países petroleros —como las naciones árabes y Venezuela, a pesar del discurso “antiimperialista” de su máximo conductor—), por exportaciones de productos originarios de Norteamérica —como artículos de diseñador y productos de la industria del entretenimiento— consumidos con avidez en Europa, el Japón y por las élites de los países periféricos, a través de las condiciones leoninas que el centro desarrollado impone a los países periféricos para el honramiento de su servicio de deuda externa, mediante la monetización en su economía de las ganancias provenientes del tráfico ilícito de drogas (que dice perseguir y sancionar) y por medio de la venta de armamentos (industria en la que los Estados Unidos sí mantiene una amplia ventaja en relación con el resto del mundo). Actúan como mecanismos para obligar al cumplimiento del modelo económico imperante, los países del G-8 e instituciones tales como la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (y cuya expresión de efectividad reside en los programas de ajuste estructural que son impuestos a las periferias).

## DOCTRINA MONROE REINTERPRETADA

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, las potencias vencedoras contribuyeron a la creación de un sistema internacional (las Naciones Unidas) orientado a garantizar la paz mundial (proclamando la ilegitimidad de las guerras) y dotado de un conjunto de sanciones para asegurar el efectivo cumplimiento de sus normas.

Sin embargo, se puede comprobar, a lo largo de la historia reciente, la ausencia de voluntad de los Estados Unidos por honrar esos compromisos (como se demuestra, por ejemplo, en la reciente Guerra contra Irak), cuando el Derecho Internacional Público contraviene los postulados de lo que se considera “la seguridad nacional norteamericana”.

Estamos frente a un nuevo contexto internacional en el que, militarmente, predomina la unipolaridad y en el que, a través de la eminencia nor-

teamericana en este campo, se pretende hacer cumplir los postulados de una “Doctrina Monroe” reinterpretada, que busca que garantizar a los Estados Unidos todos aquellos recursos y espacios geográficos necesarios para su subsistencia y desarrollo.<sup>7</sup> Esa voluntad de hacer uso de las Fuerzas Armadas en defensa de los intereses nacionales norteamericanos —pasando por alto, si es preciso, el Derecho Internacional Público— es saludada y respaldada también por los otros países dominantes en el nuevo escenario internacional (que aceptan esa conducta otorgándole a la fuerza militar norteamericana un carácter de “policía internacional”, con la esperanza de que ella esté presta a defender sus intereses y negocios transnacionales, de ser el caso). Las llamadas “guerras preventivas” y el ejercicio del monopolio internacional de la violencia son expresiones de este nuevo orden “de seguridad” impuesto en esta fase del imperialismo colectivo.

<sup>7</sup> De un documento oficial de reciente publicidad perteneciente al Comando Sur de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos se desprende que dicha fuerza ha superado sus usuales postulados hacia Latinoamérica y el Caribe (inscritos tradicionalmente en apoyo a los gobiernos de la región en su lucha contra el “narcoterrorismo”), para enumerar siete grandes objetivos de su actuación en la región, y que son sintomáticos de la nueva concepción estadounidense en este mundo militarmente unipolar los que, a saber, son los siguientes:

1. Los abastecimientos de energéticos deberán fluir libremente a los mercados internacionales y no serán objeto de agresión.
2. Los países ejercerán su soberanía sobre sus territorios.
3. Los países socios de la región tendrán la capacidad y la disposición para conducir operaciones marítimas limitadas de interceptación y otras operaciones combinadas, particularmente en las áreas de contraterrorismo, operaciones de paz, asistencia en caso de desastre, y asistencia humanitaria, con mínimo apoyo estadounidense.
4. Clasificado-no revelado.
5. Clasificado-no revelado.
6. Prevenir que “estados inviables” (*rogue states*) ayuden a la formación de grupos terroristas.
7. Fortalecer y mantener estables a los gobiernos elegidos democráticamente en el área de responsabilidad (del Comando Sur). (Tomado de Barry, Tom: “Mission Creep in Latin America-US Southern Command’s New Security Strategy”, julio del 2005, <<http://www.americaspolicy.org>>.)

En pocas palabras, nos encontramos frente a una fuerza militar que actuará en defensa de sus “intereses nacionales” aunque estos no coincidan necesariamente con los mecanismos multilaterales y lo contemplado en el Derecho Internacional Público (tomar atención a los puntos 1), 6) y 7) de la nueva estrategia del Comando Sur). Conforme un reciente estudio de Noam Chomsky (“Los dilemas de la dominación”, en *Nueva hegemonía mundial: Alternativas de cambio y movimientos sociales*), los Estados Unidos buscará depender del petróleo de las —políticamente— más estables cuencas del Atlántico (el África Occidental, el Canadá, México, Colombia y Venezuela), y por esa razón es que preocupa tanto a los Estados Unidos la conflictividad existente en la región andino-amazónica.

## LA SITUACIÓN EN LAS PERIFERIAS: EL CASO DE AMÉRICA LATINA

Las necesidades de inversión, tecnología y fuentes de trabajo de las periferias han potenciado el papel del capital transnacional en dichas zonas, remontando así condiciones antes adversas (como las amenazas de expropiaciones, mayores controles estatales y nacionalizaciones):

Así, liquidando la resistencia de los estados-nación, sometiendo a los trabajadores y completando su proceso de mixturización-fusión-integración con capitales locales y estatales, el capital transnacional inicia un nuevo ciclo de sometimiento de las periferias, las cuales son articuladas a su nueva dinámica, conforme los tiempos presentes.<sup>8</sup>

En la región latinoamericana resulta ostensible la desaceleración del crecimiento económico y de la inversión, de la producción y de los niveles de empleo, el deterioro de los niveles de ingreso y de vida. Hay en Latinoamérica un agotamiento del patrón de crecimiento y de industrialización, y se estaría verificando un reacomodo estructural interno cuya valorización de capital vuelca las economías hacia la exportación. Sin embargo, el citado reacomodo tiene lugar en tiempos de disminuciones de los términos de intercambio para los productos primarios (agrícolas y mineros, por excelencia los de exportación en la región), de medidas proteccionistas para los productos industriales de exportación (sobre los que reposa el mayor dinamismo de ciertas economías regionales: el Brasil y México, por ejemplo).

Mucha esperanza se ha cifrado en el proceso de “relocalizaciones” industriales, que, se cree, favorecerían el desarrollo de algunas regiones de la periferia. Sin embargo, solo se estaría produciendo el desplazamiento desde el centro desarrollado de bienes de capital relativamente obsoletos (por el avance de nuevas tecnologías que sustituyen ciertas materias primas —azúcar, cobre, algodón, lana, productos agrícolas logrados sin empleo de biotecnologías avanzadas—), lo que repercutiría en el proceso de exportaciones de América Latina al Primer Mundo, conservando este ciertas capacidades productivas nuevas (tecnologías de punta), otras no modificadas en ese aspecto, y otras que solo implican el mantenimiento de segmentos claves del proceso productivo.

<sup>8</sup> Solari Vicente, Andrés: “Economías nacionales y autonomía del capital transnacional”, en *Análisis*, 15. Lima: Universidad Nacional Agraria, 1989.

## DESNACIONALIZACIÓN DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS

En el actual estadio del capitalismo en las sociedades latinoamericanas, en grados diversos y distintas modalidades, se puede apreciar un debilitamiento de los estados nacionales:

Se verifica en nuestros países una disociación de las fuerzas políticas vinculadas a la economía internacional, de aquellos cuya movilización política se facilita principalmente a partir de estímulos nacionalistas. La enajenación del Estado, otrora rector de las formaciones nacionales latinoamericanas y expresión de sus comunidades políticas, es otro de los rasgos del momento actual. Los estados han pasado a identificarse con los intereses capitalistas internacionales, integrándose a las empresas multinacionales como socios, estimulando directamente o indirectamente el flujo internacional de capitales, o simplemente reprimiendo las fuerzas sociales percibidas como problema.<sup>9</sup>

Acontece ahora que los estados, a través de los gobiernos, se debaten entre la presión de amplias fuerzas sociales dispersas que intuyen la necesidad de reivindicaciones nacionalistas, y una parte económicamente importante de sectores dominantes que no están interesados en el bosquejo y liderazgo de proyectos de solución nacionales (al estar insertos funcionalmente a la dinámica transnacional). Sobre esas bases se puede afirmar que los estados nacionales de América Latina se debaten en un gran dilema:

a) Por un lado, los estados permanecen anclados a la sociedad civil, como motores del proceso de formación histórica nacional.

b) Mas, de otro lado, los mismos estados tienden a su enajenación con relación a lo nacional, como reflejo de las condiciones estructurales impuestas por el alto grado de internacionalización del capital.

## EL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

La descripción del escenario internacional efectuada en la primera parte de este artículo, acerca de la coexistencia de “mundos” que reproducen el proceso de explotación capitalista verificado en los espacios nacionales (a través de complejas relaciones “centro-periferia”), se traslada también al tratamiento dispensado al tema de las sustancias psicoactivas.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Merece, en tal sentido, destacarse que:

[...] en el siglo XVI, durante la conquista, los españoles transformaron el uso ritual de la hoja de coca dentro de la cultura andina. A pesar de la presión de los misioneros cristianos que asociaban las hojas de coca con el diablo y que, en 1551, el Concilio Eclesiástico de Lima prohibió su uso; en 1567, por orden de Felipe II, la hoja de coca se convirtió en el principal recurso económico de España para consolidar y ampliar su dominación. Por razones eminentemente económicas, se autorizó en esa época el uso y difusión de la hoja de coca, llegando a convertirse en la segunda fuente de ingresos de la Corona.<sup>10</sup>

Fue así cómo, después de introducirle un valor comercial de cambio, asociaron su producción a la explotación de la fuerza de trabajo en las minas, como una estrategia de control social para la acumulación de capital de la época.<sup>11</sup>

Otro ejemplo histórico es el referido a las “Guerras del Opio”, en las que Gran Bretaña —durante el siglo XIX— intentó imponer a la China la legalización del consumo de esa sustancia, una mercancía controlada por los ingleses y que el país oriental buscaba eliminar en vista de los efectos perniciosos que ocasionaba a sus ciudadanos. Tras el estallido, en 1856, de la Segunda Guerra del Opio, las armas británicas y francesas imponen a la China los “Tratados de Tienstin” (1858), mediante los cuales el Estado chino debió legalizar la importación, comercio y consumo de opio, además de abrir una decena de puertos al comercio mundial (léase, a los bienes y manufacturas de las potencias vencedoras, entre las que se encontraba también los Estados Unidos de América).

El escenario internacional relativo a las sustancias psicoactivas conoce de una gran transformación cuando:

1. Durante el siglo XIX, el opio comienza a ser cultivado e importado en los Estados Unidos.
2. A fines del siglo XIX, grandes laboratorios europeos, especialmente alemanes, introducen en el mercado la morfina, la heroína y la cocaína; las han publicitado y difundido, provocando una demanda hasta entonces des-

<sup>10</sup> Rojas Rodríguez, Cristina: “Aspectos históricos y económicos sobre el tráfico de drogas frente a las relaciones de cooperación internacional que rigen la materia”, en *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica* n.º 7. San José, julio de 1993.

<sup>11</sup> Del Olmo, Rosa: “El nuevo orden económico de la droga y su impacto en América Latina”, en *Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*, volumen XII, n.º 20. Cali, 1989.

conocida. Opio, cocaína, morfina y otros opiáceos son usados libremente en medicamentos y prescripciones médicas y en el tratamiento de soldados heridos, contribuyendo a la creación de adicciones entre estos grupos antes señalados y el conformado por actores de teatro, pintores, músicos, intelectuales y poetas.

3. En correspondencia con la expansión del consumo antes dicha, en la década de 1880 aparecen formas marginales de producción comercial de coca en Colombia, el Perú y Bolivia en el marco de un tráfico dominado por empresas inglesas y holandesas.<sup>12</sup>

Ante la emergencia de esta nueva mercancía en el escenario mundial, los “estados centrales” de ese tiempo emprenden acciones orientadas a tratar el tema con el recurso a instrumentos internacionales, con el fin de garantizarles las mejores condiciones para la explotación y comercio de estas mercancías:

A principios del siglo XX, Estados Unidos tomó la iniciativa de organizar una reunión internacional con países que tenían intereses principalmente de orden económico en el Lejano Oriente; en Shangai, China, sobre el comercio del opio. Los *Estados Unidos, por la naturaleza del comercio de las drogas, querían lograr el control de los embarques internacionales del opio en bruto hacia los países que lo procesaban y de este modo controlar el mercado*. Se instauró un grupo de trabajo que fue mejor conocido como la Comisión del Opio. Las primeras reuniones se realizaron en Shangai, China, en 1909. El trabajo de esta Comisión culminó en 1912 con la firma del primer tratado de fiscalización de drogas: el “Tratado Internacional del Opio”, en La Haya, Países Bajos. Este Tratado, que se encuentra suscrito por trece países, entre los que se encuentran los Estados Unidos, Gran Bretaña, China, Alemania y Japón, entró en vigor el 11 de febrero de 1915 y constituye el primer instrumento obligatorio de derecho internacional aplicable al envío de estupefacientes. Su objeto principal era controlar el transporte de drogas consideradas necesarias para usos médicos. En este instrumento internacional se somete la cocaína, por vez primera, a control y fiscalización.<sup>13</sup>

Otro ejemplo histórico acerca de cómo el tratamiento internacional del problema de las drogas reproduce los conflictos por el dominio (en el decir de Amín, “guerras entre imperialismos”), en este caso, del negocio del procesamiento y comercialización de sustancias psicoactivas, es el consagrado en los Tratados de Versalles de 1919, en los que se prohíbe a los laboratorios alemanes que procesen y expendan drogas a sus ciudadanos, respecto

<sup>12</sup> Rojas Rodríguez, *op. cit.*

<sup>13</sup> *Ibid.* (Cursivas del autor de este artículo.)

de lo cual el investigador Marcos Kaplan anota: “por motivos más políticos y económicos, que morales e higiénicos”.<sup>14</sup>

### TRATAMIENTO “JURÍDICO-REPRESIVO”: LA PROYECCIÓN NORTEAMERICANA

El tratamiento del problema de las drogas en los Estados Unidos, basado en acciones de Estado fundadas en normas de Derecho Penal (y su consiguiente ejecución por los aparatos represivos del Estado), así como su extensión al resto de países del mundo, sustituye a las legislaciones “permisivas” que solo contemplaban los aspectos económicos y de “utilidades”. El nuevo enfoque “jurídico-represivo” surge a partir de razones más económicas y políticas que de salud y moral. Así, la denominada “Marihuana Tax Act” (1937) busca que reprimir el consumo de esa hierba, cuya introducción en Norteamérica se achacaba a los trabajadores inmigrantes provenientes de México. El fondo de esa ley buscaba discriminar a los mexicanos que, en la época de la Depresión, se habían constituido en una seria amenaza laboral contra los trabajadores blancos estadounidenses. Esa misma razón se aplicó al momento de legislar sobre sustancias tales como el opio y la cocaína, leyes que antes de la Segunda Guerra Mundial buscaron segregar, por motivos económicos y políticos, a chinos y negros respectivamente (los primeros, mano de obra empleada para la construcción de ferrocarriles en California, los que, tras la culminación de esas obras, devinieron en fuerza laboral “excedentaria”; los segundos, mano de obra empleada intensivamente en la agricultura, minoría que comienza “peligrosamente” a emerger a la vida política —y al reclamo de sus derechos civiles— a través del proceso de urbanización en ese país):<sup>15</sup>

De ahí que no es aventurado afirmar que el problema de las drogas es más bien un campo de batalla de conflictos económico-sociales e ideológicos que parece funcionar para proteger monopolios nacionales y/o internacionales.<sup>16</sup>

El consumo ilegal de drogas cobrará fuerza en la década de 1960 en los Estados Unidos, época en la que el uso de sustancias psicoactivas ilegales

<sup>14</sup> Kaplan, Marcos: *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1989.

<sup>15</sup> Del Olmo, *op. cit.*

<sup>16</sup> Cita de Rosa del Olmo a Reinerman, Craig: “Moral Entrepreneurs and Political Economy: Historical and Ethnographic Notes on the Construction of the Cocaine Menace”. *Contemporary Crises*, 3, 1979.

—tenidas anteriormente como propias de las “minorías” en ese país— se traslada a los espacios propios de los mayoritarios sectores caucásicos. Distintas son las lecturas acerca de cuáles son las reales razones que explican esa explosión en el consumo de estupefacientes y psicotrópicos en Norteamérica (si obedecen a motivaciones de la esfera netamente individual, o sin son consecuencia directa del sistema social y económico imperante en el país). Lo cierto es que los tiempos turbulentos que la sociedad norteamericana debió sobrellevar (movimientos que resaltaron las profundas diferencias intergrupales existentes en la sociedad estadounidense, al punto de amenazar la precaria cohesión social en ese país), sirvieron de pretexto para articular el discurso antidrogas actualmente vigente, que los aparatos de Estado de los Estados Unidos han proyectado al escenario internacional.

### NARCOTRAFFIC, NARCO-TRAFFICKERS

En la década de 1970, en los Estados Unidos, potencia dominante en el nuevo contexto internacional y primer consumidor de sustancias psicoactivas ilegales, el tema de las drogas va adquiriendo ribetes de *issue*, cuando empieza a verificarse el enorme impacto de ellas sobre los índices de criminalidad, cuando su consumo adquiere ribetes de una verdadera explosión y cuando comienza a ser más relevante el significado financiero de su comercio.

Dada esa situación, el tratamiento político dispensado a la referida problemática, como señala el investigador colombiano Tokatlián, privilegia:

[...] lo ideológico por sobre lo pragmático: se está ante un fenómeno *maligno* cuya naturaleza es más claramente explicable por factores y variables externas. 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 sociedad estadounidense [...]. Ello conlleva a que surja un nuevo lenguaje sociológico sobre las drogas en el cual ciertas palabras ocupan un lugar especial. Tal es el caso del concepto “narcotráfico”, que busca hacer énfasis en la dimensión externa del fenómeno: el núcleo de la problemática está en el tráfico y transporte de narcóticos.<sup>17</sup>

Así, acentuados los aspectos morales en la orientación de las políticas estadounidenses sobre el tema (descartando los contenidos sociales y la racionalidad económico-mercantil que subyace al problema), y su proyección

<sup>17</sup> Tokatlián, Juan Guillermo: *Seguridad y drogas: Significado en las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos*. Santiago: Comisión Sudamericana de Paz, 1988. (Curativas del autor de este artículo.)

al escenario internacional donde tal Estado ejerce dominio, el tratamiento dispensado es básicamente “coactivo-represivo”<sup>18</sup> sobre los centros donde se origina el fenómeno de la producción y procesamiento de drogas.<sup>19</sup>

Tal percepción, compartida por los estamentos decisorios de otras sociedades desarrolladas dominantes en el nuevo contexto internacional, va forjando una poderosa corriente de acción en torno del tema, o es fruto pro-

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> “La ‘lucha contra las drogas’ en los Estados Unidos se inició explícitamente con un anuncio a la prensa y un subsiguiente mensaje al Congreso el 17 de junio de 1971 bajo el gobierno de Richard Nixon. La ‘guerra’ contra las drogas de Nixon destinó también importantes esfuerzos al control de la demanda. Luego del escándalo Watergate y la dimisión de Nixon, sus sucesores Ford y Carter pusieron menos énfasis en la prioridad del tema de las drogas.

“En los ochenta, con la subida de Ronald Reagan, los Estados Unidos consideraron el narcotráfico [...] como una *amenaza a la seguridad nacional* y por ello apoyaron a los países productores, en particular a Colombia, el Perú y Bolivia, en su lucha contra este fenómeno. El presidente Reagan propuso una política exterior que buscara vigorosamente la interdicción (corte de abastecimiento) y la erradicación (reducción de hectáreas cultivadas) de las drogas ilícitas donde sea que estas se cultiven, procesen o transporten. Fue en la arena internacional donde se concentraron sus mayores esfuerzos. Pronto se asociaron las drogas a los crímenes callejeros y a la falta de una moral puritana. Debido a que la mayoría de las drogas naturales no eran producidas en los Estados Unidos, la administración hizo de la lucha contra las drogas un componente importante de su política exterior.

“En la misma década, presionado por el Congreso, Reagan firmó la National Security Decision Directive 221, declarando que el tráfico de drogas era una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos y señalando que sus efectos eran particularmente incisivos en los estados democráticos al corromper a sus instituciones. También hizo una asociación de esta actividad con la de grupos terroristas que se financiaban de ella. Las acciones específicas adoptadas por el gobierno con otros estados democráticos fueron: el programa de asistencia internacional, la expansión del rol militar, la discusión con otras naciones sobre el tema seguridad-drogas, el mayor apoyo del Servicio de Inteligencia de los Estados Unidos, la mejora en telecomunicaciones y la mayor asistencia en programas educativos y contra el abuso. La Directiva permitía la incursión militar en asuntos civiles estadounidenses que había sido prohibida en 1878 por la Ley Posse Comitatus adscrita a la Ley de Autorización de la Defensa de 1982. De todas las acciones, las de la dimensión militar fueron las que cobraron mayor importancia, aunque deba destacarse la masiva difusión en escuelas y medios de comunicación y el resguardo fronterizo de todo su territorio. Medidas todas ellas con un alto componente defensivo. Las medidas venían acompañadas de una demanda por la erradicación que no consideró las realidades campesinas en los países productores. Adicionalmente, el cercano fin de la Guerra Fría planteaba un desafío al *ethos* estadounidense de personificar a un nuevo enemigo de su sociedad y sus valores, las drogas encajaron perfectamente como un asunto de seguridad nacional en ese momento” (véase Flores Díaz, Elizabeth: “Balance de la política antidrogas en Bolivia y el Perú”. Tesis de grado. Lima: Academia Diplomática del Perú, 2003).

piamente de imposiciones en el escenario internacional descrito en este artículo. Esa percepción del problema de las drogas se ve reflejada en diversos instrumentos internacionales —que se reproducen sobre todo en la legislación interna de los países— y cuya impronta es básicamente la represión al ilícito penal del *narcotráfico*.<sup>20</sup> Sin embargo, la referida percepción descuida el correcto entendimiento de la naturaleza del fenómeno, que se sustenta no solo en la producción y el tráfico ilícito y otros delitos conexos, sino también en el uso indebido y en las particularidades económicas y sociales que condicionan la articulación de espacios para el cultivo de materias primas y el procesamiento —propriadamente— de drogas ilegales. Este enfoque descuida también el objetivo de encontrar soluciones auténticas a todas las manifestaciones de la cuestión.

### CAPACIDAD PARA EL PLANTEAMIENTO DE UN “NUEVO TRATO” ACERCA DEL TEMA DE LAS DROGAS

En el nuevo escenario internacional descrito, existen instrumentos y organismos que otorgan un deseable marco de jurisdicción internacional a las políticas antidrogas que busca imponer el centro desarrollado<sup>21</sup> al resto del mun-

<sup>20</sup> La antropóloga venezolana Rosa del Olmo y el antes citado internacionalista colombiano Tokatlián han escrito importantes consideraciones acerca del real significado del término *narcotráfico*. La palabra proviene de la fusión de dos voces inglesas: *narcotics*, o “narcóticos” en castellano (por ejemplo, el opio del Extremo Oriente y sustancias que producen somnolencia; la cocaína es un estimulante y no un narcótico, por lo que no debería, por razones científicas, estar comprendida aquí); y *traffic*, “tráfico”, esto es, el traslado de una mercancía de un punto geográfico a otro con el propósito de ganar dinero (lucro). Según esta percepción, el problema de las drogas en la sociedad moderna debería su existencia al así llamado *narcotráfico*, o sea, a las actividades de agentes o bandas dedicadas a producir y comercializar drogas no occidentales (diferentes del alcohol y del tabaco, sustancias producidas y traídas *de fuera* del mundo occidental y desarrollado). Como se aprecia, estamos frente a una categoría ideológica y no científica. *Narcotics* engloba a toda droga no occidental, opiácea o estimulante. Un *narco-trafficker* es un personaje protervo, de fenotipo distinto del caucásico, dedicado al comercio de “veneno” con el fin de ganar dinero. No importan las variables sociales o individuales que expliquen el porqué de la demanda. Un esquema de “guerra contra las drogas” es más retributivo: calza perfectamente con el modelo del *them vs. us*; otorga al político mayores réditos anunciar acciones de fuerza —en defensa de la sociedad— contra un enemigo estereotipado, personificación ideal de la maldad; y dilata la necesidad de introducir revisiones o cambios en los modelos sociales o económicos, auténticos responsables de las distintas manifestaciones del fenómeno de las sustancias psicoactivas.

<sup>21</sup> Sustentado en la Convención Única de Estupefacientes de 1961 —que proscribió a la hoja de coca con el argumento de que se trataba de una droga—, en el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfi-

do. Hay otros mecanismos empleados por el mundo desarrollado, esta vez de carácter bilateral,<sup>22</sup> que son impulsados cuando los foros multilaterales o los instrumentos de este tipo resultan insuficientes para obtener sus pretensiones de un determinado país o grupo de países. En el nuevo contexto internacional analizado, existe un fundado temor de que las acciones que se pretenden desarrollar, con arreglo a Derecho, cedan paso a ejercicios de fuerza unilaterales para consumir un determinado objetivo<sup>23</sup> no alcanzado por la vía legal.

En este orden de ideas existe una genuina preocupación respecto de la capacidad de los Estados periféricos para poder plantear soluciones integrales y equilibradas a todas las manifestaciones del problema de las drogas y que ellas puedan constituirse en alternativas válidas por ser planteadas y ejecutadas junto con los países centrales y los organismos internacionales vinculados al tema.<sup>24</sup> El nuevo contexto internacional analizado al inicio de este artículo (y que caracteriza el debilitamiento de los “Estados periféricos” ante el embate transnacional y la actuación de los “Estados centrales”) deberá ser

co Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, así como en mecanismos multilaterales en el ámbito de las Naciones Unidas y de organismos regionales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos. No es que se pretenda descalificar de plano a los mencionados instrumentos y mecanismos internacionales, pero sí se hace notar que su actuación está centrada sobre todo en la ejecución de políticas “jurídico-represivas”, con muy poco énfasis en el tratamiento del sensible tema de la demanda o de las particularidades de algunos países que los condicionan a integrarse a la economía de las drogas como suministradores de materias primas o procesadores/productores de sustancias psicoactivas. Asimismo, se nota una casi total ausencia de tratamientos del tema de drogas “occidentales” y legales —caso del alcohol o del tabaco—, cuyos efectos perniciosos sobre la salud son comparables a los de las drogas ilegales/no occidentales.

<sup>22</sup> El caso de las “certificaciones” norteamericanas, por ejemplo.

<sup>23</sup> Como ocurrió en Panamá en 1989, cuando, con alegaciones de *narcotráfico* en contra del Jefe de las Fuerzas de Defensa de esa nación, militares estadounidenses invadieron ese país para imponer un nuevo gobierno y apresar y llevar a Norteamérica al imputado Manuel Antonio Noriega.

<sup>24</sup> Como las ensayadas, trabajosamente, por los gobiernos del Perú y Bolivia, cuando las negociaciones de la Convención de 1988, orientadas a lograr el reconocimiento de los usos tradicionales y de las propiedades terapéuticas y nutricionales de la hoja de coca; o las referidas al impulso del tema del “desarrollo alternativo” en el escenario internacional; o las expresadas finalmente —por acción del Perú, Bolivia y el Brasil— en la “Estrategia Anti-drogas en el Hemisferio” de la CICAD-OEA (véase <<http://www.cicad.oas.org/es/DocumentosBasicos/Estrategia.asp>>), que desestimó los aspectos jurídico-represivos del tema de las drogas ilegales (que Estados Unidos intentó consagrar), aprobándose finalmente —gracias al decisivo impulso peruano— un enfoque integral y equilibrado de todas las manifestaciones del problema de todas las drogas, sean estas legales o ilícitas.

debidamente mensurado al momento de plantearse el sugerido “nuevo trato” a la sensible cuestión de las drogas estupefacientes y psicotrópicas.

### ESTADOS CENTRALES: ¿VOLUNTAD REAL POR CAMBIAR LA SITUACIÓN PRESENTE (EN EL TEMA DE LAS DROGAS)?

No deja de preocupar, finalmente, que las políticas antidrogas que busca imponer el centro desarrollado (inscritas netamente en la represión del delito) no solo ignoren las otras manifestaciones del problema (y, por consiguiente, alejen las necesarias soluciones integrales que demanda un asunto complejo) sino que, al atender parcialmente el fenómeno (y garantizar, por consiguiente, su pervivencia), signifique la continuación de un negocio ilegal cuyas ganancias se monetizan principalmente en las economías donde se comercializa mayoritariamente las drogas. Y que esos fondos contribuyan a solucionar los millonarios déficit que caracterizan a la economía de la potencia hegemónica,<sup>25</sup> como se ha descrito en este mismo artículo. Lo cual plantea el interrogante acerca de cuán firme es el compromiso de los “países centrales” para propiciar “un mundo auténticamente libre de drogas” y cuán útil es la pervivencia de este “negocio” para sus finanzas y su economía.

### CONCLUSIÓN

Las relaciones centro-periferia que caracterizaron el escenario internacional bipolar del pasado siglo XX se han extendido a la nueva realidad del imperialismo colectivo reinante, cuya impronta sigue siendo la explotación del trabajo de las periferias desde el centro desarrollado. En esta situación existe una peligrosa tendencia de la potencia hegemónica a hacer uso de un ilegítimo monopolio de la fuerza en el ámbito internacional, cuando sus conductores políticos así lo estimen conveniente, en aras de la defensa de sus “intereses nacionales”. Los instrumentos y organismos internacionales otorgarán el “respaldo jurídico” a las pretensiones de las naciones dominantes, en la medida en que ese marco legal internacional no entre en conflicto con los objetivos deseados.

<sup>25</sup> “El narcotráfico se convierte así en la industria de más rápido y sostenido crecimiento en el mundo. Constituye, tristemente, la única empresa transnacional latinoamericana de gran pujanza y envergadura con éxito económico, sociocultural y político. Se ha estimado que sus operaciones mundiales movilizan alrededor de 500 mil millones de dólares anuales, de los cuáles el 98% se queda en manos de los traficantes de los países industrializados y, únicamente, de un 2% a un 4% retorna a los países en vías de desarrollo” (véase Rojas Rodríguez, *op. cit.*).

Como consecuencia del proceso de transnacionalización de la economía (impulsado por los países integrantes de la denominada “tríada” dominante), se viene afectando de manera ostensible la capacidad de los estados de las naciones periféricas para actuar como instrumentos articuladores de políticas de desarrollo y de defensa de riquezas, intereses y condiciones para el crecimiento. En el marco descrito, resulta preocupante que los estados de la periferia no puedan plantear soluciones integrales —por medio de políticas domésticas o exteriores— a distintas materias sensibles para ellas, como ocurre en el complejo problema de las drogas.

El tratamiento dispensado al problema de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas reproduce a cabalidad las relaciones de dominación y dependencia que caracterizan el mundo desde la estudiada división hecha por Jaguaribe hasta el nuevo contexto mundial retratado por los citados Solari, Chomsky y Samir Amín. Varios hechos históricos descritos en este artículo sirven para comprobar esta aseveración.

El tratamiento internacional del problema de las drogas conoce de distintos cambios a lo largo de la historia, los que pasan por la utilización de esas sustancias en virtud de sus propiedades terapéuticas, nutricionales, rituales o de vinculación social, hasta su empleo como mercancía apreciable por su valor de cambio. Posteriormente las prohibiciones hechas contra las señaladas sustancias tuvieron que ver, más que con motivaciones morales o de salubridad, con consideraciones ideológicas, políticas y económicas, expresadas a través de distintos ejemplos en este artículo.

Preocupa que, en el tema de las drogas, puedan los estados periféricos ser sometidos —por medios legales o extralegales— a escrutinios y sanciones cual “estados renegados”, mientras que el centro desarrollado —ignorando o ignorante de las peculiaridades económicas y sociales en las naciones así llamadas “productoras”— aprovecha de las ganancias (monetizadas en sus economías) provenientes de delitos que, en el discurso, dice perseguir y castigar. En este sentido, y dado el escaso margen de maniobra de los estados periféricos para el tratamiento de la cuestión de las drogas u otros de igual o mayor sensibilidad, es de temerse un agravamiento del tema de la producción, el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (y sus delitos conexos),<sup>26</sup> si no se ensayan medidas integrales y equilibradas para tratar estos problemas, por el mejor interés de todos.

<sup>26</sup> “Cuanto mayor sea la deuda de los países en desarrollo y más severas las medidas económicas y políticas de la banca y del Fondo Monetario Internacional, mayor y más rápida será la reorientación de la capacidad agrícola y de los recursos financieros hacia la producción y exportación de drogas hacia los países acreedores en que existe demanda [...]” (véase Auld, John, Nicholas Dorn y Nigel South Dorn: “Heroin Now: Bringing it All Back Home”, en *Youth & Policy*, 1984).

---

Ethan A. Nadelmann\*

## LOS DAÑOS DE LA PROHIBICIÓN DE LAS DROGAS EN LAS AMÉRICAS

**E**l fracaso de la guerra contra las drogas es hoy prácticamente sabiduría convencional, no solo en los Estados Unidos sino en gran parte del mundo. Es ampliamente reconocido el hecho de que este fracaso no se dio solo en el pasado y se sigue dando en el presente, sino que además continuará en el futuro. Y en ningún lugar es esta afirmación más verdadera que en América Latina, donde están explotando de manera continua disidencias en cada vez mayor cantidad de regiones y con una velocidad mayor de lo que pueden ser contenidas.

Las discusiones tradicionales sobre políticas de drogas, que se daban entre los hacedores de políticas y expertos en las Américas, solían terminar con una narración estándar del acuerdo mutuo para cooperar en la disminución del suministro de drogas en el Sur, aminorar la demanda en el Norte, respetar la soberanía y asegurarse de que el tema de drogas recibiría una prioridad muy reducida, y que permaneciera a gran distancia de los temas

\* Ethan Nadelmann es el fundador y director ejecutivo de la Alianza de Políticas de Drogas (<[www.drugpolicy.org](http://www.drugpolicy.org)>). Este artículo fue preparado para el Seminario-Foro Tráfico Ilícito de Drogas y las Relaciones entre Europa y América Latina, que se reunió del 24 al 26 de octubre del 2005 en la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). El foro fue organizado por el Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO) en la Universidad de los Andes, en representación del Observatorio de las Relaciones de Europa y América Latina (OBREAL), el Centro de Estudios y Observatorio de Drogas (CEODD) en la Universidad del Rosario, y la Fundación Agenda Colombia. Estoy muy agradecido a los organizadores por haberme autorizado a publicar este artículo aquí.

bilaterales más cruciales. Estas narraciones todavía se siguen dando, pero cada vez suenan más huecas.

Observen la evidencia. Solo en la última década, únicamente Estados Unidos ha gastado miles de millones de dólares, ha encarcelado a millones de personas, ha decomisado una gran cantidad de toneladas de drogas ilícitas y ha erradicado, en forma directa o indirecta, cientos de miles de hectáreas<sup>1</sup> tanto en América Latina cuanto dentro de sus fronteras. En un esfuerzo por justificar todo esto, los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos señalan una disminución del número de personas que admiten ser consumidoras de cocaína o marihuana,<sup>2</sup> ignorando en forma cínica la evidencia de que persiste un grave abuso de drogas y otros problemas relacionados con ellas — muertes por sobredosis, nuevas infecciones de VIH y hepatitis, sin mencionar los daños sociales y de salud asociados con la guerra antidrogas —, a niveles mucho más elevados que aquellos que se observan en otros países industrializados.<sup>3</sup>

Los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos se ufanaron en forma semejante de los descensos dramáticos en la producción de coca en Bolivia y el Perú hace algunos años, a pesar de que los productores colombianos compensaron inmediatamente la diferencia.<sup>4</sup> Ahora están jactándose de descensos en Colombia, incluso cuando es evidente que la producción en Bolivia y el Perú se está recuperando.<sup>5</sup> Un análisis reciente de la Casa Blanca indica que los precios al por menor de la cocaína y de la heroína en los Estados Unidos están más bajos que nunca.<sup>6</sup> Nadie sabe cuántas son las reservas, y el mercado está cada vez más globalizado. Algunos dicen que es como empujar un globo; otros señalan que es como caminar sobre mercurio.

<sup>1</sup> 1 hectárea = 2,5 acres.

<sup>2</sup> Walters, John P.: “Presupuesto fiscal 2006”. *Testimonio Congressional FDCH*, 10 de febrero del 2005.

<sup>3</sup> Centro para el Control y Prevención de Enfermedades: “Diagnóstico de VIH/SIDA-32 estados 2000-2003”. *Informe mensual de morbilidad y mortalidad*. Disponible en: <<http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5347a3.htm>>. Y Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicción a las Drogas: *Reporte anual 2003: El estado del problema de drogas en los países con acceso o candidatos a la Unión Europea*. Lisboa: EMCDDA, 2003.

<sup>4</sup> Mack, James: “Iniciativa Andina”. *Testimonio del Congreso FDCH*, 28 de junio del 2001.

<sup>5</sup> Farrar, Jonathan D.: “Plan Colombia”. *Testimonio del Congreso FDCH*, 11 de mayo del 2005.

<sup>6</sup> Estados Unidos. Oficina de Políticas de Control de Drogas Nacional. Oficina Ejecutiva del Presidente: *El precio y pureza de las drogas ilícitas: 1981 hasta el segundo trimestre del 2003*. Washington, D.C.: ONDCP, 2004.

rio. “No es una sorpresa”, dicen los economistas: “Estamos tratando con un mercado global de mercancías, no con un virus infeccioso”.

Los líderes latinoamericanos no están ciegos ante las consecuencias de la miopía política del Gobierno de los Estados Unidos. A lo largo de las últimas dos décadas Colombia ha sido como el Chicago del tiempo de Al Capone, solo que multiplicado por cincuenta. Lo mismo puede decirse de las *favelas* del Brasil, donde los jefes urbanos de la droga concentran el mayor poder. En México, los nombres de los principales traficantes, así como los de aquellos a quienes intimidan, matan y corrompen, siempre están cambiando, pero las historias siguen siendo las mismas. La pobreza y la desesperación se están incrementando entre los campesinos de Bolivia y el Perú, que se esfuerzan por alimentar a sus familias: en última instancia plantarán lo que sea que les permita sobrevivir. Los problemas en América Central, el Caribe y el Ecuador son en muchas circunstancias los mismos.

¿Cuál es la solución? Ciertamente, ella no está en recurrir a la política del “palo y la zanahoria”, como suelen llamar los funcionarios de los Estados Unidos a la sustitución y a la erradicación de cosechas. Ese ha sido un intento fallido realizado por décadas y que produjo historias de éxito localizado que finalmente resultaron ser efímeras e irrelevantes en el contexto total. “No necesitamos un ‘desarrollo alternativo’”, dicen los latinoamericanos: “Necesitamos un desarrollo económico”. Muy cierto, pero esa no es aún la respuesta al problema de las drogas. Si lo fuera, Estados Unidos —uno de los países con mayor desarrollo económico del mundo— no sería uno de los principales productores de marihuana y metanfetamina del globo. Mientras tanto, no existe hoy una mejor manera de que un país en desarrollo capte fondos de asistencia de las Naciones Unidas, de los Estados Unidos y otros gobiernos, que producir una gran cantidad de coca u opio ilegales. ¡Qué tal incentivo!

Cada vez se habla más de lo indecible, no solo detrás de puertas cerradas sino en voz alta, y no únicamente entre intelectuales sino también entre funcionarios elegidos y otros líderes. “Todos tenemos problemas de drogas”, dicen, “pero la mayoría de nuestros problemas de drogas —la violencia y la corrupción, el empoderamiento de criminales organizados y la distorsión de economías, y aun los abusos de derechos humanos y depredaciones ambientales— son el resultado de las costosas e infructuosas políticas de interdicción impuestas efectivamente sobre nosotros por el poder gringo.”

En junio de 1998 dirigí una carta abierta al secretario general de la ONU, Kofi Annan —que fue publicada en el diario *The New York Times*— en la que le solicitaba que iniciara un diálogo verdaderamente abierto y honesto relacionado con el futuro de las políticas globales del control de las dro-

gas.<sup>7</sup> “Creemos”, decía la carta, “que la guerra antidrogas está causando mayor daño que el mismo abuso de las drogas.” Entre los cientos de signatarios de la carta había jefes de gobierno y distinguidos ministros, así como premios Nobel de todas partes del mundo, pero la lista de América Latina era la más impresionante. Estaba firmada por ex presidentes de Bolivia (Lidia Gueiler Tejada), de Costa Rica (Premio Nobel Óscar Arias), de Colombia (Belisario Betancur), de Guatemala (Ramiro de León Carpio) y de Nicaragua (Violeta Barrios de Chamorro), así como por los ex cancilleres de Bolivia (Antonio Aranibar Quiroga), de Colombia (Augusto Ramírez Ocampo), del Perú (Allan Wagner), de Venezuela (Simón Alberto Consalvi) y de Nicaragua (el sandinista Miguel D’Escoto Brockman); los autores Isabel Allende y Ariel Dorfman de Chile, el Premio Nobel de la Argentina, Adolfo Pérez Esquivel, y Mario Vargas Llosa, escritor peruano y ex candidato presidencial; el ex ministro presidencial del Ecuador, Wáshington Herrera; el ex candidato presidencial y actual presidente del Brasil, Luiz Inácio *Lula* da Silva; Jesús Silva Herzog, ex embajador mexicano ante los Estados Unidos; así como Diego Arria, ex representante venezolano ante las Naciones Unidas.<sup>8</sup>

Desde entonces, algunos líderes latinoamericanos han llegado aun más lejos y planteado abiertamente el tema de la legalización incluso mientras estaban ejerciendo funciones oficiales. “¿Por qué simplemente no legalizamos las drogas?”, dijo el presidente del Uruguay, Jorge Battle, en el 2000.<sup>9</sup> “El día en que las drogas sean legalizadas en los Estados Unidos, estas perderán su valor. Y si pierden su valor, no habrá ganancia.” Por su parte, el presidente mexicano Vicente Fox dijo en marzo del 2001:

Mi opinión es que en México no es un delito tener una pequeña dosis de drogas en el bolsillo [...]. Pero cuando llegue el día en que se elimine la alternativa de castigar el consumo de drogas, esto se tendrá que generalizar a todo el mundo, ya que no vamos a ganar nada si México lo hace [...] pero la producción y el tráfico de drogas [...] a los Estados Unidos continúan. Por tanto, la humanidad un día la verá [la legalización] como la alternativa más sensata.

En 1999, poco antes de asumir sus funciones en el Gobierno, el ex canciller de Fox, Jorge Castañeda, dijo:

<sup>7</sup> Alianza de Políticas Antidrogas: “Carta pública a Kofi Annan”. Anuncio publicitario. *New York Times*, 8 de junio de 1998, pp. A-12 y A13. Disponible en: <<http://www.drugpolicy.org/global/ungass/letter/>>.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Krauss, Clifford: “El Jefe de Uruguay es Frank (y Francamente Insultante)”. *New York Times*, 11 de enero del 2001, p. A-8.

[...] la legalización de ciertas sustancias podría ser la única manera de reducir los precios, y hacer esto podría ser la única manera de corregir algunos de los peores aspectos relacionados con la plaga de las drogas: violencia, corrupción y el colapso del imperio de la ley.<sup>10</sup>

Por su parte, Jaime Ruiz, asesor de alto rango del entonces presidente colombiano Andrés Pastrana, dijo:

Desde el punto de vista de Colombia, es la solución más fácil. Es decir, legalíenlas y ya no tendremos más problemas. Probablemente en cinco años ya ni siquiera tendríamos guerrillas. Ningún problema. Tendríamos un gran país libre de problemas.<sup>11</sup>

Estas voces articulan un sentimiento que es penetrante, y que se encuentra perplejo y enfurecido ante la hipocresía de los Estados Unidos: apóstol global del mercado libre en la mayoría de los casos, pero cuando se trata de ciertas drogas, comprometido de manera apasionada con un tipo de antieconomía que supuestamente ya se había desacreditado con la caída del comunismo. En efecto, la política antidrogas de los Estados Unidos puede parecer tan absurda que muchos latinoamericanos asumen que no se trata en realidad de un interés genuino por el tema de las drogas sino de una pantalla para otros intereses económicos y de seguridad, o simplemente de otra manera de humillar y subyugar a las naciones más débiles. A veces las estrategias de la guerra antidrogas encajan con otros intereses de los Estados Unidos —como el deseo de reprimir a los insurgentes izquierdistas y proteger las reservas de petróleo de Colombia—, pero es importante que los latinoamericanos se den cuenta de que Estados Unidos actúa en forma algo irracional cuando se trata de drogas. La misma fe casi religiosa en la abstinencia que produjo la prohibición del alcohol en los Estados Unidos<sup>12</sup> sigue llena de vitalidad, pero el “maldito ron” de ese entonces ha sido reemplazado por la marihuana, la cocaína, la metanfetamina y cualquier sustancia que sea una tentación para los adolescentes y un motivo de excitación para los medios. Es posible que la guerra antidrogas de los Estados Unidos descargue un daño proporcionalmente mayor sobre los países más pequeños, pero la mayor víctima, en términos absolutos, es el propio Estados Unidos.

<sup>10</sup> Castañeda, Jorge: “Cómo luchamos en una guerra casi perdida”. *Newsweek*, 6 de setiembre de 1999, p. 31.

<sup>11</sup> Kick, Russ: “Líderes mundiales dopados”. *Village Voice*, 5 de junio del 2001, p. 36.

<sup>12</sup> Morone, James A.: *Hellfire Nation: Las políticas de pecado en la historia americana*. New Haven, CT: Yale University Press, 2003, pp. 281-344.

Cuando se trata de políticas antidrogas, la comunidad pensante puede producir alianzas de lo más incompatibles. ¿Qué es lo que tienen en común —por ejemplo— el economista y Premio Nobel Milton Friedman<sup>13</sup> y el republicano, ex secretario de Estado y del Tesoro de Estados Unidos George Shultz,<sup>14</sup> con izquierdistas políticos como Evo Morales de Bolivia<sup>15</sup> o *Lula* en el Brasil<sup>16</sup>? Todos ellos piensan que la política antidrogas de los Estados Unidos está causando mucho mayor daño que beneficio. Lo gracioso es que Friedman y Shultz proponen soluciones más radicales.

Pero por más sentido que tenga la legalización para América Latina, esta es políticamente inconcebible en este momento y para el futuro previsible. Ningún país —en realidad, ningún grupo de países— podría legalizar de manera efectiva la cocaína o la heroína en forma unilateral. Hacerlo implicaría invitar a las sociedades de las naciones a un *status* de parias, y estar sujetos a potenciales sanciones draconianas.

La mayoría de latinoamericanos que conozco simplemente se frustra y abandona cualquier esfuerzo. “Recemos” —dicen— “por la aparición de nuevas drogas sintéticas que eliminen la demanda de las exportaciones ilícitas de la región.” Pero estos rezos ya han sido pronunciados, y no respondidos, por décadas. Ni siquiera la propagación de drogas como el éxtasis, la metanfetamina o los opioides sintéticos en los Estados Unidos y otros países ha traído algún alivio a América Latina.

Es bastante claro que no existen respuestas fáciles ni soluciones rápidas. Pero eso no significa que la única alternativa sea la desesperación. Déjenme sugerirles, a continuación, diez pasos que podrían resultar productivos.

Primero, ¡estén abiertos al debate! Los funcionarios gubernamentales de los Estados Unidos hacen grandes esfuerzos por mantener el tema en reserva, tanto dentro cuanto fuera de los Estados Unidos. Se reprimen los informes que preparan los expertos, se cancelan conferencias, los críticos no son invitados o son “des-invitados”.<sup>17</sup> Las agencias de la Organización

<sup>13</sup> Friedman, Milton y Thomas Szasz: *Friedman y Szasz hablan sobre libertad y drogas: Ensayos sobre el libre mercado y la interdicción*. Washington, D.C.: Drug Policy Foundation Press, 1992. Friedman, Milton: “Una guerra que estamos perdiendo”. Editorial del *Wall Street Journal* del 7 de marzo de 1991, p. A-14. Friedman, Milton: “No hay justicia en la guerra contra las drogas”. Editorial del *New York Times* del 11 de enero de 1998, p. A-19.

<sup>14</sup> Shultz, George W.: Editorial del *Wall Street Journal* del 27 de octubre de 1989, p. A-16.

<sup>15</sup> Smith, Fiona: “El candidato presidencial boliviano dice que él se opondría a la erradicación de la coca que apoya EE.UU.”. *Associated Press*, 21 de setiembre del 2005.

<sup>16</sup> Alianza de Políticas Antidrogas: “Carta pública a Kofi Annan”, *op. cit.*

<sup>17</sup> Instituto Transnacional: “Coca, cocaína y convenciones internacionales”. *Información sobre políticas antidrogas ITN*, 5, abril del 2003, p. 3. Nadelmann, Ethan: “Políti-

de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y otras organizaciones internacionales no se atreven a ocuparse de los verdaderos temas, mientras, por su parte, el zar antidrogas de los Estados Unidos evita intencionalmente todo debate con críticos informados. Los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos temen que si permiten críticas a las políticas de su país las estarán legitimando, y quienes son más inteligentes saben que las mismas políticas son indefendibles. Pero los latinoamericanos no tendrían por qué seguir esta campaña de censura. Un debate más vigoroso, abierto e informado resultará en mejores políticas.

Segundo: Tengan en cuenta que, si bien es bueno que exista una mejor cooperación entre agencias encargadas de aplicar las leyes y otras agencias, esto es irrelevante para enfrentarse a problemas más esenciales. Así, pues, enfocar la atención de manera constante en “mejorar la cooperación” puede ser contraproducente en la medida en que distrae a los hacedores de políticas. La Policía, los fiscales y otros individuos encargados de hacer cumplir las leyes antidrogas son por lo general los últimos en pensar críticamente sobre ellas. Muchos las apoyan en forma instintiva, y es habitual que aboguen por nuevas leyes criminales que les permitan mejorar su capacidad para hacer cumplir las viejas, pero en ningún momento preguntan siquiera cómo o por qué fueron promulgadas, si estas todavía tienen sentido, o si pueden estar causando más daño que bien. Después de todo, esa no es su responsabilidad.

Tercero: Conozcan la historia del cómo y el porqué las naciones latinoamericanas aceptaron originalmente la interdicción de las drogas.<sup>18</sup> Quienes dirijan su atención hacia este asunto encontrarán que muchas de las leyes antidrogas fueron promulgadas no para enfrentar los problemas domésticos relacionados con el abuso de ellas, sino en respuesta a las presiones del Gobierno de los Estados Unidos. Hallarán, asimismo, que nunca se comisionaron trabajos para determinar el posible impacto de la interdicción de drogas que en ese momento casi nadie consumía. Y se toparán con que los supuestos reclamos científicos que se hicieron sobre la coca y la marihuana, cuando fueron criminalizadas por las leyes locales e incluidas en las convenciones globales antidrogas hace décadas, no se basaban en datos verdaderamente científicos sino en una pseudociencia, en el racismo y en prejuicios.

cas antidrogas de sentido común”. *Foreign Affairs* 77.1, enero-febrero de 1998, pp. 124-125. Disponible en: <<http://www.drugpolicy.org/library/foreign1.cfm>>.

<sup>18</sup> Gootenberg, Paul, editor: *Cocaína: Historias globales*. New York: NY Routledge, 1999, pp. 46-79 y 183-191. Gagliano, Joseph: *Interdicción de la droga en el Perú: Los debates históricos*. Tucson, AZ: Imprenta de la Universidad de Arizona, 1994.

Cuarto: Cambien de retórica. La guerra contra las drogas no es una política para controlar a los mercados de drogas ni su consumo. Es una política prohibicionista, como ocurrió con el alcohol en los Estados Unidos. No representa la máxima forma de regulación sino más bien la abdicación de la regulación, y pone en forma efectiva cualquier cosa que no puede ser reprimida en las manos y bolsillos de aquellos que están dispuestos y pueden beneficiarse del mercado negro. La Prohibición terminó en el año 1933 debido a que la mayoría de estadounidenses hicieron una clara distinción entre los problemas causados por el mal uso del alcohol —que ellos inicialmente esperaban poder resolver con la Prohibición— y los generados por ella misma. Llegaron a entender que la Prohibición no solo había fracasado en su intento de reducir los problemas relacionados con el alcohol, sino que había generado otros: violencia, crimen organizado, corrupción, florecientes mercados negros, incremento del desacato de la ley, y un alcohol de mercado negro aun más pernicioso.<sup>19</sup>

La gente tiene que hacer esa misma distinción hoy. A los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos les gusta hablar sobre un gran “problema de drogas” para ocultar el hecho de que muchos de los problemas de drogas de hoy, especialmente en América Latina, han resultado no de las drogas mismas sino de su interdicción. Los gobiernos latinoamericanos pueden no tener, en este momento, otra alternativa que colaborar con esa política fallida, pero por lo menos podrían comenzar a cambiar la retórica de su colaboración. Pueden decir: “Estamos comprometidos a ayudar a los Estados Unidos a hacer cumplir sus políticas de ‘prohibición de drogas’”. Cuando los principales medios comiencen a referirse a la política antidrogas como “interdicción de drogas” y empiecen a distinguir entre los daños causados por las drogas y aquellos provocados por la interdicción, no solo en sus editoriales sino también en su cobertura periodística, marcarán el comienzo del final de la guerra antidrogas.

Quinto: Mantengan sus miradas puestas en el Canadá, donde el debate de la política antidrogas ha evolucionado rápidamente en los últimos años. Una comisión del Senado canadiense ha propuesto la legalización de cannabis y realizar otras reformas importantes a la política antidrogas;<sup>20</sup> una

<sup>19</sup> Kyvig, David E.: *Abolición de la interdicción nacional*. 2.<sup>a</sup> edición. Kent, OH: Kent State University Press, 2000, pp. 26-27, 74-75 y 112-113.

<sup>20</sup> Canadá, Comité Especial del Senado para Asuntos relacionados con Drogas Ilegales: *Cannabis: Nuestra posición para una política pública canadiense. Informe del Comité Especial del Senado sobre Drogas Ilegales*. Ottawa: Senado de Canadá, 2002. Disponible en <[http://www.parl.gc.ca/common/Committee\\_SenRep.asp?Language=E&Parl=37&Ses=1&comm\\_id=85](http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRep.asp?Language=E&Parl=37&Ses=1&comm_id=85)>.

comisión parlamentaria ha ofrecido posteriormente sus propias recomendaciones para reformas,<sup>21</sup> algo más cautelosas, y el mismo Primer Ministro ha dicho que es tiempo de realizar cambios.<sup>22</sup> En las ciudades canadienses se están debatiendo y adoptando algunas medidas para reducir el daño, como las que fueron introducidas en Europa Occidental en la década de 1990.<sup>23</sup> Si el Canadá puede hacerlo, también lo pueden hacer México, el Brasil y otros países. No debería ser tan difícil exigir que las políticas de drogas estén sustentadas en el sentido común científico, económico y de salud, y no en prejuicios, temor e ideologías de “solo-abstinencia”.

Sexto: Reconozcan y acepten la alianza potencial — tanto política cuanto conceptual— no solo con el Canadá sino también con algunas crecientes partes de Europa, así como con Australia, Nueva Zelanda y otros. Estas regiones del mundo adoptaron rápidamente, en la década de 1980 e inicios de la de 1990, políticas de “reducción del daño” para disminuir el contagio del VIH/sida por y entre los usuarios de drogas inyectables. Tales políticas incluían un mayor acceso y disponibilidad de jeringas estériles con el fin de reducir la posibilidad de que los adictos compartiesen agujas; la ampliación del tratamiento con metadona y otros; el establecimiento de programas de investigación para brindar heroína farmacéutica a los adictos que no podían dejar de consumirla; y un trabajo directo con usuarios de drogas para reducir las sobredosis y las conductas antisociales.<sup>24</sup> De una manera general,

<sup>21</sup> Canadá, Comité Especial de la Cámara de los Comunes sobre el Uso No-Médico de las Drogas: *Política para el milenio: Trabajando juntos para redefinir la estrategia de Canadá contra las drogas: Informe interino del Comité Especial sobre el Uso No-Médico de las Drogas*. Ottawa: Cámara de los Comunes de Canadá, 2002. Disponible en: <<http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/2/SNUD/Studies/Reports/snudrp01/snudrp01-e.pdf>>.

<sup>22</sup> Cohen, Tom: “Canadá propone descriminalizar la posesión de pequeñas cantidades de marihuana”. *Associated Press*, 28 de mayo del 2003.

<sup>23</sup> MacPherson, Donald y Mary-Louise Rowley: *Un marco de trabajo para la acción: Un enfoque de cuatro pilares para los problemas de drogas en Vancouver: prevención, tratamiento, aplicación y reducción de daños*. Vancouver, Canadá: Ciudad de Vancouver, 2000. Disponible en: <<http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/planning/dtes/pdf/frameworkforaction.pdf>>. MacPherson, Donald, Zarina Mulla, Lindsey Richardson y Theresa Beer: *Previendo los daños por el uso de sustancias psicoactivas*. Vancouver: Ciudad de Vancouver, 2005. Disponible en: <[http://www.city.vancouver.bc.ca/fourpillars/pdf/preventingharm\\_report.pdf](http://www.city.vancouver.bc.ca/fourpillars/pdf/preventingharm_report.pdf)>.

<sup>24</sup> MacCoun, Robert J. y Peter Reuter: *Herejías sobre la guerra antidrogas: Aprendiendo de otros vicios, tiempos y lugares*. New York: NY Cambridge University Press, 2001, pp. 265-299. Hubbard, Robert L.: *Tratamiento del abuso de drogas: Un estudio nacional de la efectividad*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1989. Stimson, Gerry V., Don C. Des Jarlais y Andrew L. Ball, editores (World Health Organization): *Inyección*

esos países que aceptaron la reducción de daños tuvieron mayor éxito en reducir el VIH/sida, la hepatitis y otras enfermedades infecciosas, así como la criminalidad y las disfunciones relacionadas con el consumo de drogas, comparados con los países que no lo hicieron.<sup>25</sup> Hoy se puede encontrar que cada vez existe un mayor apoyo a la reducción de daños en el Brasil, la Argentina y otros países latinoamericanos, en respuesta a sus propios problemas, cada vez mayores, relacionados con el uso de drogas ilegales.<sup>26</sup>

El concepto de reducción del daño tuvo su origen en un abordaje de salud pública para aminorar el perjuicio causado por el consumo de drogas de y entre las personas que no podían o no estaban dispuestas a dejarlas. Pero hoy se define ese concepto de una manera más amplia, como una estrategia para disminuir las consecuencias negativas del consumo de drogas y su prohibición, aceptando que posiblemente ninguna de ellas desaparecerá en el futuro inmediato. En este abordaje está implícito el reconocimiento de que tratar el tema de las drogas principalmente como un asunto criminal genera mayor daño que beneficio. Ahí radica la comunidad de perspectivas entre aquellos países en los que el aspecto más pernicioso de la política antidrogas es el contagio de VIH/sida y aquellos donde el crimen organizado, la violencia y la corrupción representan los principales perjuicios. En 1985, el Gobierno conservador de Margaret Thatcher llegó a la conclusión de que “[...] el contagio de VIH es un peligro mayor para la salud indivi-

*de drogas e infección del VIH: Dimensiones globales y respuestas locales*. Bristol, PA: UCL Press, 1998, pp. 149-182 y 183-200.

<sup>25</sup> Organización Mundial de la Salud: *Programa sobre el abuso de sustancias: Estudio multi-ciudad sobre inyección de drogas y riesgo de infección con VIH*. Un informe preparado a nombre del Grupo de Colaboración Internacional de la OMS. Ginebra, Suiza: OMS, 1994, pp. 459-473. Goode, Erich: *Entre políticas y razón: El debate por la legalización de las drogas*. New York: St. Martin's Press, 1997, p. 126. Metrebian, Nicky, William Shanahan, Brian Wells y Gerry V. Stimson: “Posibilidad de prescribir heroína y metadona inyectables a consumidores adictos a los opiáceos: Beneficios a la salud y reducción de daños asociados”. *Medical Journal of Australia* n.º 168, 1998, pp. 596-600. Disponible en: *Revista Médica de Australia* (<<http://www.mja.com.au/public/issues/jun15/mtrebn/mtrebn.html>>).

<sup>26</sup> Surratt, Hilary L. y Paulo R. Telles: “El movimiento para reducir el daño en Brasil: Temas y experiencias”, en James A. Inciardi y Lana D. Harrison, editores: *Reducción de daños: Perspectivas nacionales e internacionales*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2000, pp. 137-154. Programa de Drogas y Democracia del Instituto Transnacional: *Una guerra sin sentido y la violencia en Brasil*. Amsterdam: Transnational Institute, 2004, pp. 20-21. Disponible en: <<http://www.tni.org/reports/drugs/debate11.htm>>. Hutchinson-Jafar, Linda: “El VIH/sida sigue incrementándose en el Caribe”. *Miami Times*, 25 de diciembre del 2001, p. 6-A.

dual y pública que el mal uso de las drogas”.<sup>27</sup> En consecuencia, los servicios destinados a minimizar las conductas de riesgo de VIH debían definitivamente recibir prioridad en los programas de desarrollo. Ya es hora, hace tiempo, de que los líderes de Latinoamérica lleguen a una conclusión semejante: que los daños resultantes de la interdicción de las drogas en sus países representan un peligro mayor que el mal uso o abuso de las drogas, y que los esfuerzos para reducir tales daños deberían recibir mayor prioridad en las políticas gubernamentales.

Las implicancias para América Latina son muchas, pero quizá la principal sea la oportunidad para pensar nuevamente sobre las mejores alternativas para manejar el problema de la coca y la cocaína. ¿Existe un punto intermedio entre la prohibición absoluta que ha causado tal caos y la legalización absoluta que parece políticamente imposible en un futuro cercano? Consideren el sistema danés de “cafetería” que surgió como un modelo *de facto* para regular las ventas al por menor de cannabis a pesar de la prohibición *de jure* existente;<sup>28</sup> o los recientes avances suizos para tratar de dar autorización a la producción y distribución de cannabis;<sup>29</sup> o la proliferación de pruebas de mantenimiento de heroína en Europa y actualmente en el Canadá para reducir los daños de la adicción ilegal a esa droga.<sup>30</sup> Ninguna de tales medidas brinda respuestas específicas para abordar el tema de la coca y la cocaína en el contexto sudamericano, pero las tres pueden ofrecer inspiración y estimulación para diseñar modelos de regulación *de facto*.

<sup>27</sup> Consejo Asesor del Reino Unido para Temas del Abuso de Drogas: *El sida y el abuso de drogas*. Parte I. Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1988, p. 17.

<sup>28</sup> Jansen, A. C. M.: “El desarrollo de un mercado ‘legal’ de consumidores de cannabis: El fenómeno de la ‘cafetería’”, en E. Leuw e Ihaen Marshall, editores: *Entre la interdicción y la legalización: El experimento holandés con la política antidrogas*. New York: Kugler Publications, 1996, pp. 169-181.

<sup>29</sup> “Informe sobre cannabis de la Comisión Federal Suiza para Temas de Drogas (EKFD)”. Suiza. *Comisión Federal para Temas de Drogas*, 1999. Disponible en: <<http://www.drugpolicy.org/docUploads/cannabise.pdf>>.

<sup>30</sup> Iniciativa Norteamericana para Medicación con Opiáceos: *Backgrounder*, setiembre del 2005. Disponible en: <[http://www.naomistudy.ca/pdfs/naomi\\_background.pdf](http://www.naomistudy.ca/pdfs/naomi_background.pdf)>. Uchtenhagen, Ambros, Anja Dobler-Mikola, T. Steffen y otros: *Prescripción de narcóticos para adictos a la heroína: Principales resultados del Estudio de la Cohorte Suiza Nacional*. New York: Karger, 1999. Brink, Wim van den y otros: *Co-prescripción médica de heroína: Dos pruebas aleatorias controladas*. Utrecht: Comité Central para el Tratamiento de Adictos a la Heroína (CCBH), 2002. Disponible en: <<http://www.ccbh.nl/ENG/index.htm>>. Apear, Bing y Joy Mott: *Adicción a la heroína, cuidado y control: El sistema británico*. Londres: Drugscope, 2002.

Sétimo: Incrementen los esfuerzos para relegitimar y legalizar la producción, venta y consumo de productos cuyo ingrediente principal es la hoja de coca; por ejemplo, productos que contengan pequeñas cantidades de cocaína. Millones de personas de Bolivia y el Perú mastican coca diariamente, y este es un proceso que libera un goteo lento de cocaína al cuerpo.<sup>31</sup> La Organización Mundial de la Salud ha llegado a la conclusión de que masticar coca no es dañino y podría más bien ser beneficiosa para la salud.<sup>32</sup> Millones de personas consumen mates o tónicos de coca y otros productos preparados con este insumo. Hay buenas razones para creer que estos productos, incluyendo pastillas y gomas de mascar, podrían ser vendidos internacionalmente y que no serían más adictivos —y sí posiblemente menos dañinos— que los productos cafeinados con los cuales compiten. Es hora de lanzar una campaña de relaciones públicas para “volver a incluir a la coca como un insumo de la Coca-Cola”.

La prohibición de productos preparados con coca en el comercio internacional no tiene ningún fundamento científico.<sup>33</sup> Recientes estudios serios sobre el uso y criminalización de la coca y la cocaína hace un siglo en los Estados Unidos demuestran que ni la retórica antidrogas de entonces ni las leyes criminales que siguieron hacían ninguna distinción entre las formas más potentes de la cocaína, con sus más elevados potenciales de ser mal usadas, y los productos esencialmente benignos preparados a base de coca y cocaína de baja potencia que creaban pocos o ningún problema.<sup>34</sup> La prohibición vigente en los Estados Unidos a la importación del mate de coca y otros productos preparados a base de coca, incluyendo a los más benignos, así como el hecho de que Estados Unidos prohíba el cultivo del cáñamo (que es legal en decenas de países) y la venta de alimentos preparados a base de él, revelan una naturaleza casi religiosa de las prohibiciones de drogas de los Estados Unidos y del régimen global de prohibición de drogas.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Instituto Transnacional: “Promesas rotas y erradicación de la coca en el Perú”. *Información del ITN sobre políticas antidrogas*, 11, marzo del 2005. Disponible en: <<http://www.tni.org/policybriefings/brief11.pdf>>. Oficina de las Naciones Unidas para Drogas y Delitos: *Informe Mundial sobre Drogas 2004*, volumen 2: *Estadísticas*. New York: Oficina encargada de Drogas y Delitos, 2004. Disponible en: <[http://www.unodc.org/pdf/WDR\\_2004/volume\\_2.pdf](http://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/volume_2.pdf)>.

<sup>32</sup> Coffin, Phillip O.: “Erradicación de la coca”. *Enfoque en la Política Externa*, 3.29, 1998, pp. 1-4. Texto completo disponible en *Foreign Policy in Focus*” (<<http://www.fpif.org/briefs/vol3/v3n29coca.html>>).

<sup>33</sup> Gagliano, *op. cit.*, pp. 21-45 y 46-82.

<sup>34</sup> Spillane, Joseph F.: *Cocaína: De maravilla médica a amenaza moderna en los Estados Unidos, 1884-1920*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.

<sup>35</sup> Siegel, Ronald K., Mahmoud A. Elsohly, Timothy Plowman y otros: “Cocaína en té herbal”. *Revista de la Asociación Médica Americana* 255.1, 1986, p. 40. Rawson, Jean

Octavo: Comprendan que las convenciones internacionales antidrogas no presentan obstáculos insuperables a la reforma.<sup>36</sup> Los gobiernos europeos son cada vez más creativos y atrevidos al interpretar estos tratados para acomodar sus propias innovaciones a la reforma de las políticas sobre drogas. Pero también existe un creciente reconocimiento de que los elementos prohibicionistas de las convenciones antidroga representan parte del problema y no de la solución. Estas convenciones, por último, necesitan ser revisadas, si no abandonadas, pero ese proceso puede comenzar con interpretaciones creativas de los tratados vigentes así como excepciones a sus cláusulas más problemáticas.

Noveno: No se desespere con las perspectivas de reforma en los Estados Unidos, a pesar del entusiasmo ciego del Congreso para tirar el dinero a este particular agujero de desagüe. Cada vez más los conservadores piensan que las políticas antidrogas del Gobierno de Bush representan un gasto imprudente de dinero, y algunos también las consideran estúpidas, crueles y contraproducentes.<sup>37</sup> En los Estados Unidos está teniendo cada vez mayor éxito un movimiento para llevar a cabo reformas a la política antidrogas, reformar las leyes antidrogas estatales y locales y bloquear las nuevas iniciativas para la guerra del Congreso contra esas sustancias. Las crisis presupuestales por las que atraviesan muchos estados han generado presiones para reducir gastos en lujos superfluos como la guerra contra las drogas.<sup>38</sup>

M. Biblioteca del Congreso, Servicio de Investigación del Congreso: *El cáñamo como un producto agrícola*. Servicio de Investigación del Congreso, 5 de enero del 2005. Texto completo disponible en la Federación de Científicos Americanos (<<http://www.fas.org/sgp/crs/RL32725.pdf>>).

<sup>36</sup> Fazey, Cindy S. J.: "La Comisión para Drogas y Narcóticos y el Programa Internacional de Control de Drogas de las Naciones Unidas: Política, políticas y perspectivas de cambio". *Revista Internacional de Políticas de Drogas* 14.2, 2003, pp. 155-169. Bewley-Taylor, David R.: "Retando a las convenciones de control de drogas de las Naciones Unidas: Problemas y posibilidades". *Revista Internacional de Políticas de Drogas* 14.2, 2003, pp. 171-179. Reinerman, Craig: "Coacciones geo-políticas y culturales a los tratados internacionales del control de drogas". *Revista Internacional de Políticas de Drogas* 14.2, 2003, pp. 205-208. Los textos completos de estos tres artículos están disponibles en *Science Direct* (<<http://www.sciencedirect.com/science/journal/09553959>>).

<sup>37</sup> "El Secretario de Defensa de EE.UU., Colin Powell, dice que más importante que ganar la guerra antidrogas es controlar la demanda de los americanos". *CBS Evening News*. CBS Television, 26 de abril del 2001. "El ángulo correcto". *Poz Magazine*, junio del 2001. Disponible en: <[http://www.poz.com/articles/189\\_1199.shtml](http://www.poz.com/articles/189_1199.shtml)>. Linthicum, Leslie: "El ex Alcalde disfrutando de la vida, puede no haber terminado con la política". *Associated Press*, 28 de abril del 2004.

<sup>38</sup> "El Presupuesto Federal para el Control de Drogas del año fiscal 2006 reduce o elimina los fondos para muchos programas a nivel estatal". *CESAR Fax*. Universidad de

Esta guerra tiene un costo aproximado de 40.000 millones de dólares por año —una suma de dinero bastante considerable, aun en los Estados Unidos—. <sup>39</sup> El secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, dice que el problema de las drogas tiene que ver más con la reducción de la demanda que con su suministro. <sup>40</sup> El Pentágono, la FBI y la CIA están reduciendo sus gastos en la aplicación de leyes antidrogas y cambiando su centro de atención hacia el terrorismo. El cambio está en vías de realizarse.

Décimo: Comiencen a actuar y pensar estratégicamente en América Latina. Sospecho que si alguien convocara a una reunión de todos los presidentes, primeros ministros y cancilleres —pasados y actuales— que han pensado, dicho en voz baja o proclamado que la guerra antidrogas es un engaño destructivo, y que la legalización o algún otro tipo de alternativa fundamental probablemente tendría más sentido, solo habría espacio para que estuvieran de pie en la sala. Inviten a otros ministros y líderes del Caribe y probablemente necesitarían un auditorio.

Tal reunión revelaría quizá que este punto de vista representa no una perspectiva “jalada de los pelos”, minoritaria, sino un sentimiento mayoritario entre los líderes regionales. De otra parte, por lo general la cantidad influye en la capacidad de poder y coraje. Una cosa es que el Gobierno de los Estados Unidos ataque a líderes individuales que digan que la guerra antidrogas es como “la ropa nueva del emperador”, y otra, muy diferente, cuando el sentimiento se expresa en forma colectiva.

No creo que pueda darse un gran cambio en América Latina hasta que semejante reunión se celebre, pero podría llegar a ser un catalizador cuando esto ocurra. El régimen global de prohibición de drogas que se desarrolló a

Maryland, College Park, 14.15, 2005. “El Presupuesto Federal para Drogas”. *Carnevale Associates*, febrero del 2005. Disponible en: <[http://www.carnevaleassociates.com/CA\\_PB-FY2006\\_Drug\\_Budget.pdf](http://www.carnevaleassociates.com/CA_PB-FY2006_Drug_Budget.pdf)>.

<sup>39</sup> Estados Unidos, Oficina para las Políticas del Control de Drogas Nacional, Estrategia Nacional para el Control de Drogas: *Estrategia Nacional para el Control de Drogas: Resumen del presupuesto para el año fiscal 2006*. Washington, D. C.: Oficina de Políticas de Control de Drogas, 2005. Disponible en: <<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/06budget/>>. Centro Nacional para Adicciones y Abuso de Sustancias en la Universidad de Columbia (CASA): *Cavando un hoyo: El impacto del abuso de sustancias en los presupuestos estatales*. New York: Centro Nacional para Adicciones y Abuso de Sustancias en la Universidad de Columbia, 2001. Disponible en: <<http://www.casacolumbia.org/pdshopprov/files/47299a.pdf>>.

<sup>40</sup> Rumsfeld, Donald: “Audiencia del Comité de los Servicios Armados del Senado: La nominación de Donald Rumsfeld para el cargo de Secretario de Defensa”. *Federal News Service*, 11 de enero del 2001.

lo largo del siglo pasado está podrido desde su núcleo. Tuvo que presentarse una pandemia de sida para que se produjeran reformas modestas, pero actualmente el apoyo de medidas de salud pública basadas en principios de reducción de daños está floreciendo en todo el mundo; no solo en Europa, sino hasta en la China, Vietnam e Irán. Mientras tanto, nadie sabe qué hacer con Afganistán, cuya economía basada en drogas ilegales rivaliza y posiblemente excede cualquier situación que se pueda encontrar en las Américas. Pero es América Latina la que posee tanto la postura moral cuanto la masa decisiva de liderazgo político requerido para forzar una revisión del pensamiento relacionado con la política global antidrogas en el siglo XXI.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Yardley, Jim: “Una ciudad china emerge como modelo en el deseo de la nación de revertir el récord abismal de sida que se tuvo en algún momento”. *New York Times*, 16 de junio del 2005, p. A-17. Domínguez, Álex: “Programa de intercambio de agujas de Baltimore, tour oficial chino”. *Associated Press*, 22 de julio del 2005. “Funcionario de la OMS elogia la estrategia contra el VIH/sida de Vietnam”. *Informes Internacionales de Monitoreo de BBC*, 3 de abril del 2005. Vick, Kart: “La crisis del sida produce cambios radicales en la respuesta de Irán al consumo de heroína: Mayor prioridad a las preocupaciones de la salud que a las acusaciones”. *Washington Post*, 5 de julio del 2005, p. A-9.

---

Pauline Metaal  
AMÉRICA LATINA Y EUROPA  
Y LAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS

Un desequilibrio inherente al sistema internacional de control de drogas ha sido sin duda, durante décadas, motivo de frustración para los países latinoamericanos, particularmente aquellos productores de drogas. La tradicional división entre la oferta y la demanda es una expresión de la inequidad en las relaciones de poder político entre el Norte y el Sur bajo la cual se negociaron las convenciones de drogas de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Urge, pues, una colaboración europea sobre la base de un enfoque que tienda a reparar ese desequilibrio, explorando de esa manera las posibilidades de una alianza estratégica entre Europa y América Latina en materia de políticas de drogas.

Entre las actuales tendencias mundiales a este respecto se encuentra la reducción del daño, materializada en prácticas que han revelado ser de enorme efectividad en el ámbito de la demanda. La aplicación exitosa de programas de reducción del daño ha significado una importante modificación en la percepción del problema de las drogas. En tanto que estrategia de control de la oferta, el Desarrollo Alternativo (DA) representa el enfoque más importante de la Unión Europea (UE) para los países productores de cultivos ilícitos en Latinoamérica.

#### ANTECEDENTES

El diálogo sobre drogas entre la UE y América Latina (AL) se ha intensificado significativamente durante los últimos quince años. En la década de 1980, la agenda política europea no le daba todavía mucha importancia al uso de la cocaína. Con el aumento de las incautaciones y de los niveles de consumo se

disparó en Europa el interés por encontrar el medio para detener el flujo de cocaína de los Andes. El otro factor importante fue un pedido urgente de ayuda del presidente colombiano Virgilio Barco en su lucha contra los carteles de la cocaína, especialmente después del asesinato, en setiembre de 1989, del senador Luis Carlos Galán por el cartel de Medellín. La visita del presidente Barco a Europa resultó en la Primera Cumbre Mundial Ministerial (Londres, abril de 1990) para la reducción de la demanda de cocaína, auspiciada conjuntamente por Colombia, el Reino Unido y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). La Comisión Europea destinó 60 millones de ECU como ayuda para Colombia, y decidió concederles a este país, Bolivia, el Perú y el Ecuador un acceso preferencial al mercado europeo durante cuatro años a partir de 1990, bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas, el 'SPG-Drogas', una medida que posteriormente se extendió a otros países latinoamericanos.<sup>1</sup>

Desde entonces la cooperación relacionada con drogas entre Europa y AL se ha ampliado rápidamente, de forma paralela al fortalecimiento de las relaciones económicas y políticas entre los dos continentes. Con el Caribe existen lazos especiales que vienen de tiempo atrás, debido a la existencia en la región de territorios de ultramar de los Países Bajos, Francia y el Reino Unido. Con los Andes se intensificó la cooperación en el campo de las drogas especialmente desde que se estableció, en 1995, el Diálogo Especializado en materia de lucha contra las drogas entre la UE y la región andina. En 1998 se instituyó el Mecanismo de Coordinación y Cooperación para reforzar el diálogo sobre drogas entre la UE, AL y el Caribe en general. El Plan de Acción Barbados 1996-2001, y el Plan de Acción para Drogas de Panamá de 1999, han sido los documentos estratégicos que resaltan los principios básicos y objetivos de la colaboración. Un cuerpo relevante para la coordinación de la ayuda para el control de drogas es el Grupo de Dublín establecido en 1990, una asamblea regular —aunque informal— de los estados miembros de la UE, la Comisión Europea, los Estados Unidos, Noruega, el Canadá, el Japón y Australia. Este cuerpo mantiene formaciones regionales conocidas como 'minigrupos de Dublín' también para Centroamérica y Sudamérica. Se trata del único mecanismo en el que Europa y Norteamérica discuten de manera regular las estrategias de cooperación de drogas para AL y el Caribe. Más al margen, un Diálogo Transatlántico sobre el tema de drogas, entre los Estados Unidos y la Unión Europea, se lleva a cabo usualmente con cada nueva presidencia de la UE.

<sup>1</sup> Joyce, Elizabeth: *European Drugs Control Policy & the Andean Region, Effectiveness and Trends*. Drugs Edition, abril de 1996.

El número de proyectos (DA en la región andina, reducción de la demanda en el Caribe, cooperación judicial, control de precursores, etcétera) y las cantidades invertidas en estos son sustanciales. Hasta el 2001 hubo 173 proyectos en toda AL, con un fuerte énfasis sobre la región andina, y mayor cantidad que los proyectos desarrollados en otras regiones (por ejemplo, el Asia). A veces se dice que la ayuda en materia de drogas de la UE para AL es insignificante comparada con la de los Estados Unidos, pero eso solamente es cierto si se cuenta la ayuda militar antinarcoóticos estadounidense. En términos de proyectos no militares de cooperación en drogas, especialmente DA, la cooperación europea ha excedido de hecho los fondos estadounidenses, en particular si a los proyectos de la Comisión Europea se les suman los programas de ayuda bilateral de los países miembros de la UE, más el hecho de que los gobiernos europeos han solventado la mayor parte de las actividades del PNUFID (actualmente ONUDD) en América Latina. Los fondos de los proyectos para drogas financiados por la UE en Latinoamérica y el Caribe se calcularon, a fines del 2001, en más de 240 millones de euros, de los cuales cerca de dos terceras partes corresponden a los países miembros y una tercera parte a la Comisión. Al terminar el 2003, solo el valor total de los proyectos subvencionados por la Comisión fue de aproximadamente 120 millones de euros.<sup>2</sup>

### UN DESEQUILIBRIO INHERENTE

Por medio de una carta dirigida al Secretario General de la ONU en 1993, en la que se detallaba una serie de puntos clave de la visión latinoamericana sobre el tema de las drogas en las relaciones internacionales, México expresó la frustración, compartida por varios países productores de Latinoamérica, sobre el desequilibrio inherente al sistema internacional de control de drogas. Las mismas inquietudes han sido manifestadas en la última década por el Perú, Colombia, Bolivia y el Brasil, dependiendo de los cambios políticos de sus gobiernos, y siguen vigentes como puntos clave de la diplomacia de drogas de América Latina hacia Europa, que buscan contrarrestar ese desequilibrio.

De acuerdo con la carta mexicana, dado que, a pesar de los esfuerzos realizados, el consumo no cesaba de aumentar y las organizaciones delictivas prosperaban y se extendían, México se planteó la necesidad de convocar un evento de alto nivel para una reflexión internacional. México solicitó que se prestara mayor atención a la demanda porque:

<sup>2</sup> “The Contribution of the European Commission to the Implementation of the Panama Action Plan on Drugs”, drugseulacD05.doc, 28 de abril del 2004.

[...] el consumo de drogas constituye la fuerza generadora de la producción y el tráfico de las mismas; la reducción de su demanda se revela como una solución radical —aunque a largo plazo— del problema [...] el camino más eficaz para abatir la producción y tráfico de estupefacientes consiste en la reducción paulatina del consumo actual y futuro.

La carta incluía una severa crítica a las operaciones antidroga llevadas a cabo por los Estados Unidos en territorio latinoamericano y por el mecanismo unilateral estadounidense de certificación por drogas. La misiva señalaba que para que el frente unido contra la adicción y el tráfico de drogas ganara terreno, se requería buena fe, principios de legalidad, voluntad política, capacidad de concertación, reconocimiento de las identidades propias de cada nación y respeto incondicional de sus derechos soberanos. Se censuraban además las “imposiciones hegemónicas”, la “política de reproche” y el “señalamiento de culpas mediante esquemas geográficos maniqueos, que nada resuelven”.<sup>3</sup>

México subrayó también la necesidad de revisar la clasificación de los estupefacientes según los criterios de la Organización Mundial de la Salud (OMS), “[...] a fin de reducir el mercado ilícito de drogas”, dejando entrever que consideraba que el control de ciertas sustancias debía abandonarse. La carta especificaba las cuestiones que debían examinarse con mayor urgencia para que la idea del “enfoque equilibrado” se tomara en serio. La mayoría de esas cuestiones aparecerían, cinco años más tarde, en la agenda de la Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) en 1998: reducción de la demanda, blanqueo de dinero, precursores químicos, drogas sintéticas y mayor inversión en desarrollo alternativo. Y siguen siendo, hoy día, los puntos clave de la agenda del diálogo sobre drogas entre AL y Europa.

La carta de México reflejaba las tensiones entre Estados Unidos y Latinoamérica en materia de drogas, así como la tradicional división entre la demanda y la oferta en el sistema internacional de control de drogas. Ambos hechos fueron el resultado del desequilibrio en las relaciones de poder político a la sombra del cual se negociaron las tres convenciones. La Convención Única de 1961 se centraba en los “estupefacientes” y estaba concebida, en gran medida, como instrumento de control de la coca/cocaína, el opio/heroína y el cannabis. El principal objetivo eran las drogas extraídas a

<sup>3</sup> A/C.3/48/2: “México y la cooperación internacional contra la producción, demanda y tráfico ilícito de drogas”. Carta dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, 20 de octubre de 1993.

partir de plantas cuyo cultivo, en aquel momento, estaba muy extendido en países del Sur con una larga tradición en el uso de esas plantas. La clasificación de las diversas plantas y sus productos derivados (no los precursores químicos usados para su procesamiento) en las listas de control más estrictas no se realizó según estudios científicos sino partiendo de la idea de que todos los estupefacientes eran peligrosos hasta que se demostrara lo contrario. Sin embargo, durante las negociaciones del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, centrado en las sustancias fabricadas de manera sintética por la industria farmacéutica del Norte, los cargos dieron un giro de 180 grados, y “[...] a menos que existieran pruebas concluyentes sobre el peligro de una determinada sustancia, ésta no debería penalizarse”.<sup>4</sup> La Convención sobre el Tráfico Ilícito de 1988 obligaba a las partes firmantes a penalizar todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: el cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, la posesión, el blanqueo de dinero, etcétera. Y a “[...] garantizar que los tribunales o las autoridades competentes de cada estado trataran dichas actividades ilícitas como delitos graves”.<sup>5</sup>

El sistema de control creado mediante las convenciones estaba pensado para acabar con la oferta ilícita, mientras que las políticas relacionadas con la demanda eran consideradas una cuestión nacional. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) opinaba que la reducción de la demanda era un cometido que debía cumplir cada país de manera independiente, aunque en algunos casos se necesitara del apoyo internacional. Consideraba asimismo que:

[...] los programas de reducción de la demanda deberían desarrollarse en los ámbitos nacional y local, según la situación real del uso indebido de drogas y teniendo en cuenta el entorno cultural, político, económico y legal.<sup>6</sup>

Lo que se busca con el diálogo AL-UE es una colaboración de hecho sobre la base de un verdadero “enfoque equilibrado” que, al igual que en el ámbito de la demanda, también tome en cuenta el entorno cultural, político,

<sup>4</sup> Sinha, J.: *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions*. Prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Law and Government Division, Canadá, 2001, p. 27.

<sup>5</sup> E/CN.7/590: “Comentario sobre las convenciones de la ONU contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”, hecho en Viena el 20 de diciembre de 1988. Nueva York: Naciones Unidas, 1998, ISBN 92-1-148106-6, p. 48.

<sup>6</sup> E/INCB/1994/1/Supp.1: *Eficacia de los tratados internacionales de control de drogas*. Suplemento al Informe de la JIFE para 1994. Nueva York: Naciones Unidas, 1995, p. 6.

económico y legal de los países de América Latina para las políticas de reducción de la oferta.

## EL CONTEXTO DE LAS TENDENCIAS MUNDIALES

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. En Europa, AL y el Caribe las políticas se han desarrollado rápidamente en la última década. Un documento temático reciente del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT)<sup>7</sup> ofrece una buena visión de las disposiciones legales en curso sobre el uso y posesión de drogas para uso personal en la UE, así como antecedentes acerca del marco legal internacional y definiciones de los términos descriminalización y despenalización. La nueva estrategia de drogas de la UE 2005-2012, adoptada por el Consejo en diciembre del 2004, endosa el concepto de reducción del daño para toda la Unión, incluidos los diez nuevos estados miembros.

Respecto de los sucesos recientes en el continente americano no se tiene una perspectiva amplia. El caso del Brasil merece atención especial debido a la década de experiencia que tiene este país con prácticas de reducción del daño, y dado que el Gobierno del presidente Luis Inácio *Lula* da Silva trata de avanzar más hacia una descriminalización a varios niveles: la descriminalización general de la posesión para uso personal por medio de una ley presentada al Congreso en el 2004, un decreto propuesto por el Ministerio de Salud para posibilitar el establecimiento de salas de consumo, y una propuesta específicamente para el cannabis que iría más allá de la ley general de descriminalización, hacia una regulación legal. Mientras tanto, México, el Uruguay, Colombia y el Perú han descriminalizado el uso y posesión para uso personal de todas las drogas a diversos niveles. Esta tendencia sigue avanzando, y las propuestas de descriminalización se han puesto sobre el tapete también en Venezuela, el Ecuador, El Salvador y la Argentina. La mayoría de estos proyectos recientes de reforma de la ley de drogas, incluso el del Brasil, todavía está pendiente de aprobación parlamentaria. Algunos países están a la espera de las recomendaciones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD-OEA), y otros debaten la definición de la dosis personal (que en estos momentos varía enormemente también en la UE).

<sup>7</sup> EMCDDA Thematic Paper: *Illicit Drug Use in the EU: Legislative Approaches*. ISBN 92-9168-215-2, febrero del 2005, <<http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=7082>>.

En lo que concierne a la propagación de la reducción del daño como una política aceptada, es significativo que en el 2004 y el 2005 la totalidad del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) haya patrocinado las resoluciones de la Comisión de Estupefacientes introducidas por el Brasil, cuyo objetivo era lograr que la ONU acogiera el enfoque de la reducción del daño.

Parece pues que en Europa y Latinoamérica se tiende a converger hacia estas políticas. También en países como Irán, Afganistán, Pakistán, Vietnam, Birmania/Myanmar y la China se nota un movimiento de las políticas en esta misma dirección. Todo lo cual genera serias tensiones en la ONU, donde países como los Estados Unidos, el Japón y Rusia tratan de evitar la inclusión de las políticas de reducción del daño. Mientras que algunas agencias como la OMS, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyan ya los programas de reducción del daño, el triángulo nuclear del sistema de control de drogas de la ONU —compuesto por la ONUDD, la JIFE y la Comisión de Estupefacientes (CE)— todavía no ha reconocido que el paradigma subyacente se ha modificado. Las tensiones alcanzaron un nuevo apogeo luego de un encuentro entre el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio María Costa, y el subsecretario de Estado de los Estados Unidos, Robert Charles, en noviembre del 2004. En el encuentro, el Gobierno estadounidense —principal donante de la ONUDD— amenazó con recortar los fondos a esta entidad a menos que ella se abstuviera de cualquier participación o expresión de apoyo a la reducción del daño, incluyendo programas de intercambio de jeringuillas. Esta presión estadounidense determinó el tono de la Sesión 48 de la Comisión de Estupefacientes, realizada en marzo del 2005 en Viena. Durante el debate temático los delegados de todo el mundo defendieron firmemente las pruebas contundentes de que las medidas de reducción del daño son efectivas para contener la expansión del VIH/sida. A diferencia notoria de lo sucedido en años anteriores, la UE presentó una posición común sobre este tema, y los países de América Latina, el África y el Asia expresaron un apoyo casi unánime a los programas de reducción del daño, especialmente para contrarrestar la epidemia de VIH/sida.<sup>8</sup>

La reducción del daño se puede definir como cualquier programa o política diseñada para aminorar los perjuicios relacionados con las drogas sin

<sup>8</sup> TNI Drug Policy Briefing n.º 13: *The United Nations and Harm Reduction-Revisited: An Unauthorised Report on the Outcomes of the 48th CND Session*. Abril del 2005, <<http://www.tni.org/policybriefings/brief13.pdf>>.

que ello implique el cese inmediato de su uso. Esta representa una modificación de la percepción del problema en términos de “sí/no” a “más/menos”, de la percepción moralista “bueno” o “malo” a la pragmática “peor” o “mejor”. Es un reconocimiento del derecho de los consumidores de drogas a los cuidados de salud, así como a sus derechos humanos en general, y una aplicación de las lecciones aprendidas con el tiempo acerca de la salud y los beneficios sociales para los consumidores y para la sociedad toda por medio de un enfoque de reducción del daño. Lo que ha estado sucediendo en la última década no es una mera controversia de orden semántico, sino un cambio en el modelo a favor de una actitud pragmática, el desgaste gradual de la ideología de la tolerancia cero como normativa de la política global de drogas. Las prácticas de la reducción del daño han sido sometidas a numerosas evaluaciones científicas —mucho más de lo que se ha hecho con otras políticas de drogas—, y así ha surgido, con el tiempo, una base sólida de evidencias en apoyo de su efectividad. La gran mayoría de las naciones, incluyendo las que integran el GRULAC y los grupos de la UE, reconocen ahora esta base de evidencias. De ahí que la reducción del daño deba encontrar su sitio en la CE, la ONUDD, la JIFE y las convenciones de control de drogas de la ONU. La única vía para consolidar esta tendencia de las políticas en la ONU podría radicar en un diálogo político que fortaleciera una alianza UE-GRULAC a este respecto.

## DESARROLLO ALTERNATIVO

Como parte de su estrategia de control de la oferta hacia América Latina, en particular a la región andina, el DA<sup>9</sup> representa para la comunidad europea, desde hace muchos años, el área de enfoque más importante en términos políticos y financieros. En el 2003, el 87 por ciento del total de los fondos de la Comisión Europea para drogas se invirtió en proyectos de DA. Esta cifra no refleja la situación de los países miembros en sus relaciones bilaterales con la región. En este caso el enfoque se ha puesto en el área del desarrollo de políticas y fortalecimiento institucional, reservándoles a los proyectos de desarrollo alternativo una menor parte. En el 2001, por ejemplo, solo 15 por ciento de la totalidad de los proyectos se dedicaron al DA.<sup>10</sup> Por

<sup>9</sup> La Regulación define el Desarrollo Alternativo como “[...] un proceso a través del cual la producción de drogas ilícitas se combate y elimina con prácticas apropiadas de desarrollo rural, enmarcadas en un crecimiento económico nacional sustentado”.

<sup>10</sup> “The Contribution of the European Commission to the Implementation of the Panama Action Plan on Drugs”, drugseulacD05.doc, 28 de abril del 2004.

el lado de la Comisión, aunque tienden a disminuir, los proyectos son de mayor envergadura.

En el marco global, a pesar de la evolución que ha tenido el debate sobre el DA, este sigue ligado estrechamente a la erradicación forzosa. La incompatibilidad entre los dos componentes —desarrollo y erradicación forzosa— logró expresarse en la última evaluación temática de fondo presentada en la última reunión de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, y fue el resultado de los esfuerzos de algunos países europeos y latinoamericanos que buscan una solución equilibrada.<sup>11</sup>

Además del debate continuo sobre el desequilibrio entre la demanda y la oferta, persisten las divergencias entre los diferentes países miembros de la UE sobre cómo lograr un equilibrio entre las medidas de fuerza como la erradicación forzosa y una proyección de desarrollo sostenible que genere un sustento alternativo para los involucrados. En la formulación que maneja la Comisión Europea, el DA es considerado como un complemento a la erradicación de cultivos de coca por los países beneficiarios, y, a su vez, como independiente de la erradicación.<sup>12</sup> Frente a lo paradójicas que resultan las medidas contra el cultivo ilícito y las consecuencias negativas de la erradicación forzosa, la Comisión busca un enfoque distinto dirigido al desarrollo rural integral. Europa ha sido consecuente al defender el DA desde una perspectiva desarrollista, con lo que ha demostrado que entiende los argumentos de los países latinoamericanos sobre el desequilibrio inherente al sistema internacional de control de drogas. Pero la tensión entre la ‘zanahoria’ y el ‘garrote’ está todavía lejos de ser resuelta.

La variedad de proyectos de DA impulsados por la Comisión es, en sí misma, una expresión de las contradicciones mencionadas. El ejemplo más claro es el proyecto cartográfico en Colombia, cuyo objetivo es la provisión de equipos, capacitación de personal y asistencia técnica para manejar un sistema de información satelital apto para identificar las zonas de producción de cultivos de coca y amapola. La información obtenida le sirve al Gobierno colombiano, no para facilitar el desarrollo rural, sino para definir sus esfuerzos de erradicación, lo que se contradice abiertamente con el enfoque mencionado. La tendencia general actual parece ser la de retirar los proyectos de las zonas conflictivas donde se cultiva y erradica coca, hacia

<sup>11</sup> E/CN.7/2005/CRP.3: *Alternative Development: a Global Thematic Evaluation*. Final Synthesis Report, 28 de febrero del 2005; Commission on Narcotic Drugs, 48<sup>th</sup> session, 7-14 March 2005, Vienna.□

<sup>12</sup> *Ibid.*

las “zonas de expulsión”, como medida de prevención de la migración hacia zonas productoras.

Una amplia evaluación de los proyectos de la UE en el campo del DA, en el que la región andina es la principal beneficiaria, concluye que, a pesar de los efectos positivos en el ámbito local, los quince años de experiencia de proyectos pilotos de DA demuestran que los retrocesos de este enfoque son mayores que los avances.<sup>13</sup> En términos de impactos sobre la extensión de los cultivos, derechos humanos, desarrollo sostenible y precios al por menor de las drogas, las conclusiones del estudio son claras y contundentes: los proyectos de DA son ineficaces como instrumento de “cooperación al desarrollo”, así como para “la lucha contra el narcotráfico”.

Mientras el DA sigue siendo el área prioritaria de la Comisión para la estrategia de control de la oferta desde América Latina, la relevancia del DA ha tendido a disminuir tanto de hecho cuanto en términos políticos. Tal situación representa un desafío fundamental para el futuro. Al mismo tiempo, ha habido un aumento considerable de las inversiones en proyectos de interdicción en el marco del nuevo Plan de Acción Antidroga de la UE, como también en el nivel bilateral de los países miembros.

El DA se ha convertido en el tema central de discusión en los mecanismos de diálogo político especializado sobre drogas, y se han producido enfrentamientos, discusiones y reproches respecto de cómo deben materializarse los conceptos de responsabilidad compartida y enfoque equilibrado, conceptos que, por cierto, están hoy altamente politizados. La última adaptación a la estrategia regional es claramente producto de ese debate, incluyendo el tema de los estimulantes anfetamínicos en la lista de los proyectos UE-Comisión Andina de Naciones (CAN). El “Diálogo especializado de alto nivel en materia de drogas” que se produce desde hace diez años entre las dos regiones es un espacio adecuado donde se pone en evidencia y se discute este tipo de tensiones. Haría falta crear instrumentos similares para otras regiones de América Latina donde el fenómeno ‘drogas’ tiene rasgos o componentes situados en otros niveles de la cadena, como por ejemplo el Brasil.

Entre los académicos y expertos en el tema existe el consenso básico acerca de que el problema de los cultivos ilícitos se resuelve únicamente a través de medidas de cambio que se dirijan a las causas estructurales. La UE coincide en esto, y señala la pobreza y la marginación rural como la causa

<sup>13</sup> Blondiau, L.: *Evaluation of EC North South Cooperation on Drugs*. Final Report. Bruselas, 30 de agosto del 2002.

<sup>14</sup> Según “EU Strategy on Drugs-The Way Forward”. Discussion Paper, mayo del 2004: “La producción de drogas florece donde abunda la pobreza, donde los sistemas de

principal,<sup>14</sup> para lo cual actualmente está a la búsqueda de una estrategia de éxito. La nueva estrategia antidroga de la UE (2005-2012) adoptada recientemente reconoce que existe la necesidad de una integración (*mainstreaming*) de diferentes áreas de las políticas de control de la oferta, por un lado, y la cooperación para el desarrollo, por el otro.

Al mismo tiempo, los beneficios de las medidas contra los cultivos ilícitos deben ser comparados con los costos financieros, humanos y medioambientales que provocan. De hecho se prevé, como parte del Plan de Acción de la UE, servirse ampliamente de evaluaciones como instrumento para avalar la efectividad de las medidas emprendidas. Esto es un avance importante, siempre y cuando los resultados sean bien aplicados. A su vez, la CAN presentará a finales de mayo a la UE, durante la cumbre UE-AL y el Caribe, su nueva estrategia regional de DA, para la cual tiene grandes expectativas de apoyo.

Los dilemas causados por la inconsistencia entre el DA y la erradicación forzosa, que se evidencian con la fumigación de proyectos de cooperación en Colombia, fueron temas de discusión en la Conferencia de Feldafing<sup>15</sup> convocada por el Gobierno alemán, en la que participaron funcionarios de diferentes naciones y expertos en la temática. Las conclusiones culminaron en una resolución de la Comisión de Estupefacientes en el 2003, pidiendo una evaluación temática de fondo, cuya conclusión parcial fue efectivamente presentada en la reunión de la Comisión en marzo del 2005. Con base en estudios de casos —en América Latina se trató el Perú— se identificó una serie de recomendaciones muy interesantes, que explican que el éxito de los proyectos dependerá en gran medida de una adaptación a las expectativas, y que estas deben establecerse sobre una correcta estimación de las condiciones socioculturales, económicas, políticas y medioambientales. Si la propuesta de la CAN se adaptara en gran medida a las recomendaciones hechas por la evaluación temática antes mencionada, podría constituir una nueva oportunidad.

En realidad, son pocos los países miembros de la comunidad europea que cumplen un papel clave en el debate concerniente al futuro del DA, así

crédito sujeten a los campesinos a la servidumbre, y donde los estados tengan dificultad para proveer seguridad y mantener instituciones que garanticen la cohesión de la sociedad. [...] Será más efectivo acabar con la dependencia de los campesinos a los cultivos para la elaboración de drogas, si se les provee formas de sustento alternativas, y capacidades para emprender otras actividades económicas y mercados asegurados para sus productos”. (Traducción nuestra.)

<sup>15</sup> “Conferencia internacional sobre el rol del Desarrollo Alternativo en el control de drogas y la cooperación para el desarrollo”, 7-12 de enero del 2002, Feldafing/Munich, Alemania, <[www.alternative-development.net](http://www.alternative-development.net)>.

como también son pocos los países que destinan e invierten recursos para desarrollar proyectos en las regiones productoras de cultivos ilícitos. Alemania y Gran Bretaña son los inversionistas más importantes en este ámbito en términos financieros y políticos. Pero no es seguro que exista suficiente apoyo político en esos países para avanzar a una siguiente etapa de políticas más integrales relativas al control de la oferta.

La agenda a corto-mediano plazo se sitúa en el 2008, cuando la comunidad internacional supuestamente habría debido lograr un avance significativo en la reducción de los cultivos de coca, opio y cannabis, tal como quedó convenido en la sesión especial sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) en 1998. La gran urgencia de que el DA tenga un impacto mayor sobre las opciones productivas y las condiciones generales de vida de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, o de que se haya avanzado en la creación de las condiciones y garantías para que eso se cumpla, constituye el mayor reto para la UE. El conjunto de los países que la conforman debería asumir un debate abierto y crítico, basado en las evidencias concretas de las experiencias de los últimos veinticinco años.

#### SISTEMA GENERAL DE PREFERENCIAS (SGP-DROGAS)

La creación de instrumentos adicionales por la UE en el marco de la lucha contra la producción y tráfico de drogas demuestra la voluntad de ampliar la agenda hacia terrenos diferentes y novedosos que beneficien económicamente a los países y regiones a mediano y largo plazo, reduciendo de esa forma la dependencia económica de las drogas. Uno de estos instrumentos es un esquema especial creado en el marco del Sistema General de Preferencias, conocido como SGP-Drogas, puesto en marcha desde principios de la década de 1990 para los países andinos, y más tarde también para Centroamérica. El objetivo de este régimen fue, y sigue siendo, ayudar a los países beneficiarios a diversificar su producción y base de exportación, alejándose de las drogas gracias a la provisión de fuentes alternativas de sustento, reduciendo los incentivos para el cultivo y tráfico de drogas.<sup>16</sup> Sus efectos sobre cada país beneficiario del esquema serían supervisados y evaluados por las agencias e instituciones internacionales relevantes.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> “The Contribution of the European Commission to the Implementation of the Panama Action Plan on Drugs”, drugseulacD05.doc, 28 de abril del 2004.

<sup>17</sup> *Official Journal of the European Commission*. Council Regulation (EC) n.º 2501/2001, 10 de diciembre del 2001, título IV, artículo 25.

Este instrumento busca, por un lado, incentivar el crecimiento económico para apaciguar los efectos negativos de la erradicación de los cultivos, originalmente con la idea de ofrecer un mercado para los cultivos sustitutos. Por el otro, constituye un condicionamiento para que los países cumplan con las metas establecidas para erradicar sus cultivos utilizando parámetros idénticos a través de un solo mecanismo. Esta dualidad debería ser evaluada con el objeto de determinar si el equilibrio entre estos dos aspectos sirve para alcanzar los objetivos establecidos. Y al igual que con el DA, habría que preguntarse sobre cuál es la prioridad que tiene este instrumento en las políticas actuales y futuras.

El impacto específico de este instrumento sobre la producción y el tráfico de drogas nunca ha sido, hasta ahora, debidamente establecido. Existen en cambio estudios respecto del impacto del SGP sobre la pobreza en general en América Latina, que resaltaron que este instrumento no demostró su efectividad en lograr una reducción de la pobreza, por una serie de motivos, algunos fuera del alcance de la UE, además de otros que obedecieron a asuntos de diseño e implementación.<sup>18</sup> No se logró ni una diversificación ni un crecimiento de la exportación, y, donde sí se obtuvo, no se produjo en los países más pobres ni llegó a los sectores más desfavorecidos.

Mientras el futuro del esquema se encuentra bajo consideración por el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por ser inconsistente con el artículo 1:1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) 1994, a raíz de una queja formal de la India, preocupada de que este mecanismo solo beneficiara a países específicos seleccionados por la Comisión Europea,<sup>19</sup> se acordó poner en marcha un nuevo régimen a partir del 1 de julio del 2005.<sup>20</sup> El SGP-Drogas para la CAN y Centroamérica, en tanto que países que luchan contra la droga, pasará a llamarse SGP-Plus.<sup>21</sup> Antes de pasar a nuevos esquemas o de introducirse en debates políticos complicados y delicados, es preciso que se evalúe y defina mejor el objetivo exacto del uso de este instru-

<sup>18</sup> Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIE-TI)/DFID/EC-PREP: *European Union Trade Policy and the Poor. Towards Improving the Poverty Impact of the GSP in Latin America*. Madrid, 16 de enero del 2004).

<sup>19</sup> Organización Mundial de Comercio: WT/DS246/1 G/L/521, 12 de marzo del 2002.

<sup>20</sup> En una comunicación de prensa se habló de la posibilidad de avanzar la puesta en marcha del nuevo régimen. AFP, 24 de febrero del 2005.

<sup>21</sup> WT/DS246/16, 8 de abril del 2005: "El 20 de octubre de 2004, la Comisión Europea propuso al Consejo de la Unión Europea un nuevo reglamento sobre el SGP que, entre otras cosas, derogaría el 'Régimen Droga' previsto en el Reglamento (CE) n.º 2501/2001 del Consejo. Esta propuesta se está examinando actualmente en el Consejo".

mento en el control de la oferta. Hasta el momento no ha resultado ser algo más que un pañito de agua tibia, con buenas intenciones, pero sin evidencia de efectividad en el campo de la oferta de drogas, ni en términos de la lucha contra la pobreza.

Varios estudios demuestran que, a pesar de las políticas represivas e incentivos como el SGP-Drogas, la producción (y el tráfico) de drogas aumentó, reemplazando cultivos tradicionales y nuevos en algunas zonas. En su condición de proveedores de materias primas, cualquier cambio en los mercados altamente competitivos afecta inmediatamente la necesidad de buscar alternativas, implicando más cultivos de plantas de uso ilícito. Las políticas agrarias europeas, en particular el sistema de subsidios, son perjudiciales para los agricultores de los países latinoamericanos que no lograrán jamás, bajo las condiciones actuales, competir con sus productos en el mercado europeo. En este sentido el SGP no representa ninguna ayuda. Si se desea un mayor impacto y resultados mensurables, reformas en este campo son imprescindibles.

Otro aspecto es el de la deuda externa, un tema que se discute desde hace décadas entre los parlamentos europeos y latinoamericanos:<sup>22</sup> la deuda externa como factor nocivo en el desarrollo de los países juega un papel permanente en el debate sobre soluciones de más envergadura, así como en la búsqueda del fortalecimiento institucional que se busca con la UE. Para los países más pobres, como Bolivia, la deuda tiene un impacto mayor sobre la capacidad de estos para hacer frente al fenómeno de las drogas.

## LA CUESTIÓN DE LA HOJA DE COCA

La hoja de coca representa otro tema en el que la UE podría ejercer una influencia positiva. Desde la perspectiva de principios generales aceptados por la UE —respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y derechos humanos— se podrían abrir espacios a las reivindicaciones —especialmente las de carácter cultural— en defensa de la hoja de coca, incorrectamente incluida en los esquemas de las drogas más peligrosas y fiscalizadas. Esta iniciativa no debe dejarse solamente en las manos de los gobiernos de los países andinos, que han intentado en las últimas décadas recuperar una parte de su identidad cultural, ejemplificada en la hoja de coca.

<sup>22</sup> Crusius, Yeda: “Perspectivas de la Unión Europea y de América Latina en el siglo XXI”. XVI Conferencia Interparlamentaria Unión Europea/América Latina. Bruselas, 29 de abril del 2003.

El valor nutritivo y medicinal de la coca ha sido permanentemente ensombrecido por su contenido del alcaloide cocaína, que es, de hecho, parte fundamental de este valor, pero únicamente de forma integral. Resulta inexplicable la falta de flexibilidad y de comprensión del sistema de control de estupefacientes respecto de la diferencia que hay entre la planta y sus derivados, así como entre el uso en un contexto cultural ancestral y el consumo de la cocaína en los países europeos. El hecho de que los problemas de salud relacionados con uno de los derivados en particular —clorhidrato de cocaína— sean actualmente causa de gran preocupación en la UE, debería servir como un argumento más para reconsiderar las posibilidades de explorar las aplicaciones medicinales terapéuticas de la hoja de coca.

En concreto, se necesita una reconsideración de la clasificación actual de la coca y la reparación del error histórico que parte de una confusión entre la hoja y sus derivados. Tal paso constituiría una opción real en materia de prevención de conflictos en la región andina y daría lugar a proyectos de desarrollo económico comunitario de pequeña y mediana escala. En este sentido, el Parlamento Europeo ya expresó su conformidad para abrir el camino, con una recomendación al Consejo Europeo para la nueva estrategia europea en materia de lucha contra la droga, que se conoce como el Informe Catania.<sup>23</sup> Las iniciativas para explorar e investigar una propuesta de esta índole deberían recibir el apoyo de la Comisión Europea.

## LA COOPERACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY

En lo relativo a la cooperación para el cumplimiento de la ley, la UE ha tomado en serio las quejas latinoamericanas referentes al foco desequilibra-

<sup>23</sup> Parlamento Europeo, Documento de Sesión (2004/2221 (INI): “Informe sobre una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre la estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012)”, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Las dos recomendaciones sobre este tema son: (a) Aumentar significativamente la ayuda al desarrollo de los países productores de droga, mediante programas que financien cultivos alternativos sostenibles y la reducción radical de la pobreza, y estudiar también la posibilidad de favorecer y proteger la producción, por ejemplo de los opiáceos, con fines médicos y científicos, así como tomar en consideración la posibilidad de lanzar proyectos piloto para la industrialización de productos lícitos derivados de las plantas que figuran en la Convención de 1961, como, por ejemplo, el cáñamo índico y la hoja de coca; (b) Incrementar la investigación acerca del empleo de plantas que en la actualidad son ilegales o se encuentran en una zona gris, tales como el cannabis, el opio o las hojas de coca, para los ámbitos de las aplicaciones medicinales, la seguridad alimentaria, la agricultura sostenible, la generación de fuentes alternativas de energía, sustitución de productos derivados de los árboles o del petróleo y otros fines benéficos.

do que hay entre plantas relacionadas con narcóticos y contención de la demanda de los países tradicionalmente productores. La antigua división entre países productores y países consumidores se ha hecho difusa ahora que la producción de cannabis y la nueva generación de drogas sintéticas están ganando amplio espacio en el Norte. De acuerdo con la noción de la responsabilidad compartida, se está poniendo cada vez más énfasis en la responsabilidad de Europa no solo en la demanda de drogas sino también en las áreas de blanqueo de dinero, control de precursores y estimulantes anfetamínicos y éxtasis. Durante la última década se lanzaron bastantes iniciativas nuevas.

Una cantidad importante de los recursos se invierte todavía en operaciones tradicionales de interdicción para prevenir el ingreso de la cocaína en los mercados europeos, tales como acuerdos de cooperación marítima, sistemas ampliados de seguridad portuaria, entrenamiento de aduanas, vigilancia de barcos y aviones sospechosos. Esto incluye también la cooperación europea en la vigilancia militar en el Caribe.<sup>24</sup> Se han renovado los esfuerzos para interceptar a contrabandistas de pequeña escala, o pasajeros portadores de droga en sus cuerpos (“mulas”) que viajan por vía aérea del Caribe y Sudamérica a los aeropuertos europeos.

La reducción de la oferta como tal no es un objetivo. Las estrategias de reducción de la oferta y de la demanda tienen finalmente un mismo objetivo: minimizar el uso de las drogas ilícitas y reducir las consecuencias negativas del consumo de drogas. De ahí que a final de cuentas la medida del éxito de las intervenciones en el lado de la oferta de drogas radica en si estas reducen la disponibilidad de las drogas para la demanda, haciendo disminuir el nivel total de los problemas relacionados con el consumo de drogas. Un tema que por lo general tiende a evitarse. Es más fácil hacer una lista de todas las iniciativas que se emprenden, de los mecanismos de cooperación mejorados, de las nuevas iniciativas en precursores, e indicar los rendimientos, como cantidades de hectáreas destruidas, embarcaciones incautadas, gente detenida y policías o funcionarios de aduanas entrenados.

La evaluación del Plan de Acción de la UE 2000-2004 evade igualmen-

<sup>24</sup> TNI, Centros Operativos de Avanzada (FOL): “Más allá del control de drogas”. *Drogas y Conflicto*. Documentos de debate n.º 8, setiembre del 2003. Francia, Gran Bretaña y los Países Bajos mantienen presencia militar en el Caribe y coordinan sus operaciones antidrogas mediante su participación en JIATF-Este (Fuerza de Tarea Conjunta entre Agencias) operando bajo el Comando Sur de Estados Unidos. Los Países Bajos además aceptan la instalación de un Centro Operativo de Avanzada (FOL, Forward Operating Location en inglés) en las islas de Aruba y Curaçao para operaciones militares de control de drogas en la zona.

te el intento de medir la eficacia de la intervención en el lado de la oferta, aunque al menos plantea la pregunta. Aunque se describen en términos muy positivos todos los avances obtenidos con las medidas de control de la oferta que se han emprendido en los últimos cinco años, en la sección breve sobre la “Evaluación del impacto sobre la situación de las drogas” se concluye que “[...] la información que se tiene no sugiere que se haya reducido sustancialmente la disponibilidad de las drogas”. A pesar de la falta de evidencias de cualquier resultado significativo, el nuevo Plan de Acción de la UE 2005-2008 propone una serie completa de nuevas iniciativas de aplicación de la ley. La verdad que no se quiere ver es que los esfuerzos hechos hasta ahora simplemente han fracasado en términos del impacto global. La CICAD llegó a la misma conclusión general de que “[...] a pesar de los esfuerzos de reducción de cultivos en países productores y de las incautaciones de cocaína, no se ha reducido la producción y disponibilidad de estas drogas para el consumo”.<sup>25</sup> En el caso de los Estados Unidos, como lo señala la oficina de políticas de drogas de la Casa Blanca, los “Indicadores clave sobre la disponibilidad doméstica de cocaína en los mercados del país reportan estabilidad o un pequeño incremento”.<sup>26</sup> Se añade también que los precios han seguido estables y la pureza ha mejorado.

Una investigación parlamentaria del Reino Unido que tuvo en cuenta detenidamente este asunto concluyó en el 2002:

Si se puede sacar una única lección de la experiencia de los últimos 30 años, es que las políticas que se basan enteramente o principalmente en la represión están destinadas a fracasar. Lo que queda es el hecho desafortunado de que los mejores esfuerzos de la policía y de Aduanas han tenido un impacto pequeño, si es que han tenido alguno, sobre la disponibilidad de drogas ilegales, y esto se refleja en los precios en la calle que son más bajos que nunca. Lo mejor que se puede decir, y la evidencia para esto es débil, es que hemos logrado contener el problema.<sup>27</sup>

Nada más que por la cantidad de recursos que se invierten en medidas represivas destinadas a reducir la oferta de drogas y el número de proyectos de colaboración UE-AL y el Caribe en este campo, no se puede seguir evitando una evaluación honesta. Como dijera Chris Mullin, el presidente del Comité del Reino Unido:

<sup>25</sup> OEA/CICAD: Resumen estadístico sobre drogas 2001, CICAD/CICDAT.

<sup>26</sup> Brinkley, Joel: “Anti-Drug Gains in Colombia Don’t Reduce Flow to U.S.”. *The New York Times*, 28 de abril del 2005.

<sup>27</sup> House of Commons, Home Affairs Select Committee: *The Government’s Drugs Policy: Is It Working?* United Kingdom, 2002.

Las tentativas para combatir las drogas ilegales por medio de la aplicación de la ley han revelado su fracaso de manera tan manifiesta que es difícil argumentar a favor del *status quo*.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En su discurso, la UE ha adoptado la terminología de la responsabilidad compartida, enfoque balanceado, multilateralismo, *mainstreaming* y respeto de los derechos humanos. El control de drogas requiere del reconocimiento de que los problemas de desarrollo, incluidos los relacionados con drogas, están interconectados y solo se les puede hacer frente abordándolos de manera exhaustiva en su conjunto. Presionar una reducción a corto plazo en la producción de drogas en detrimento de otros objetivos de desarrollo es algo que no funciona. Una reducción sostenida de la demanda solo será posible si va acompañada de un avance en la protección de los derechos humanos, en la reducción de la pobreza, la resolución de conflictos, el buen gobierno y la reducción de la demanda.

En cuanto al futuro del DA como estrategia de control de la oferta, la Comisión Europea y los países miembros deben mostrarse más coherentes frente a los objetivos por lograr, y frente a la efectividad de los proyectos actualmente en implementación o consideración. En vez de esperar un impacto a corto plazo sobre la disponibilidad de las drogas en el mercado europeo, por medio de sus políticas de cooperación al desarrollo y sus políticas comerciales para la región, Europa debería considerar de forma más integral la problemática de los países andinos en términos económicos y sociales. □ Para el caso específico de la hoja de coca, Europa podría entrar a considerar seriamente el potencial de un mercado internacional lícito, y reconsiderar la inclusión y posición de la hoja de coca en la Convención de 1961.

Europa debe apoyar una política que busque desnarcotizar y desmilitarizar la política de drogas para el caso particular de Colombia. Impulsar una estrategia global de paz que incluya también medidas para enfrentar el problema de los cultivos ilícitos. Igualmente, promover el debate sobre las estrategias de drogas en los organismos internacionales.

La ausencia total de evaluación del impacto de los esfuerzos de reducción de la oferta, especialmente los de interdicción, es una debilidad grave que hay que enfrentar. Numerosos informes parlamentarios y publicaciones académicas han cuestionado la efectividad de tales operaciones con argumentos que deberían ser atendidos por los gestores de las políticas. El nivel de los recursos invertidos en estos programas bien podría resultar el mayor

gasto público jamás evaluado adecuadamente. En el 2008, cuando tanto el Plan de Acción de la UE cuanto el Plan de Acción de la ONU tengan que ser reevaluados, deberá considerarse una evaluación conjunta de Europa y América Latina, que involucre a las unidades de drogas de la Comisión Europea, el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT), Europol, la CICAD, la CAN y la Comunidad del Caribe (Caricom), así como a un grupo de expertos independientes.

El potencial para una alianza estratégica de la UE-AL y el Caribe con base en enfoques compartidos en lo relativo a DA y reducción del daño es claro. En ambos temas ha quedado demostrada ya la utilidad de una alianza al nivel de la ONU. Para reforzar esta asociación y maximizar su impacto, deberían emprenderse iniciativas informales de diálogo sobre políticas entre los países más activos y categóricos en estos temas en ambas regiones.

---

Anthony Richard Henman  
LA COCA COMO PLANTA MAESTRA:  
REFORMA Y NUEVA ÉTICA

**A** lo largo del 2005 tuve el honor de ser invitado a dictar dos conferencias magistrales sobre el tema de la coca como planta maestra. La primera inauguró el Foro Internacional de la Hoja de Coca realizado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en Lima, mientras la segunda dio inicio al simposio del Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Psicoactivos en la Universidad de São Paulo, en el Brasil. La acogida recibida por mis planteamientos, así como los debates que se desarrollaron después, demostraron la necesidad de un texto de síntesis, que es el que presento aquí y cuyo afán consiste en orientar las nuevas políticas que, tarde o temprano, tendrán que reemplazar la prohibición internacional que pesa tan injustamente sobre esta planta. Agradezco a mis colegas y a los organizadores el apoyo brindado durante los referidos eventos, y a CEPES la oportunidad de publicar una versión escrita de mis ideas sobre el tema.

¿De qué manera podemos entender el papel de la coca como planta maestra? ¿Cómo superar la herencia de nuestra cultura materialista y utilitaria, y la tendencia de convertir todas las demás especies en nuestras sirvientas, esclavas y fuentes de materia prima? ¿Cómo rescatar el concepto indígena y prehispánico de una planta que nos puede enseñar algo, tanto sobre nosotros mismos cuanto sobre ella y las otras especies vegetales y animales? ¿Cómo asumir la dependencia mutua que nos une: nosotros porque apreciamos sus múltiples dones farmacológicos y nutricionales, y ella porque aprecia nuestros cuidados agronómicos y hoy depende de nosotros para sobrevivir? ¿Cómo desarrollar un amor, una relación de paz que sustituya los modelos de conflicto permanente a que los líderes mundiales de la

actualidad nos quieren llevar? ¿Cómo acabar con la arrogancia de una guerra que no es contra las drogas, como se dice, sino contra ciertos miembros del reino vegetal y determinados sectores del cuerpo social? En fin, ¿cómo defender el derecho de la coca de existir y devolverle su autonomía y su condición de sujeto histórico, y no apenas objeto de nuestras intervenciones, nuestras necesidades, nuestros deseos y temores?

## REFORMA Y JUSTICIA

La primera tarea es, sin duda, reparar la singular injusticia con que la coca ha sido tratada por la cultura dominante. Desde los extirpadores de idolatrías del siglo XVI hasta las burocracias antidrogas del XXI, el mantra del poder ha seguido por el mismo camino de desaprobación moral y disgusto sanitarista:

[...] la coca es un embuste del demonio, hace mal al organismo, trae un estímulo falso y fugaz, crea dependencia y lleva a toda clase de perversiones del comportamiento [...]

¿Sobre qué base pueden afirmarse tan contundentes conclusiones? ¿En detallados estudios financiados por las Naciones Unidas, como los que fueron proyectados en 1950 con el objetivo de desterrar tan abominable flagelo de la faz de la tierra? En honor a la verdad, tales estudios nunca se han hecho ni nunca se harán: desde el punto de vista de las autoridades, es estrictamente contraproducente invertir en trabajos que más bien tenderían a quitarle la legitimidad a las campañas contra la coca.

En los últimos cincuenta años, solo dos encuestas con un amplio muestreo y algún grado de seriedad sociológica fueron realizadas entre usuarios de coca: la de Carter y Mamani (1986) en Bolivia, y la de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el periodo 1992-1994. Las dos fueron prácticamente enterradas por los organismos que las habían encomendado, justamente porque se negaban a recitar la letanía 'demonizante' de la coca que predomina en los círculos políticos y en los medios de difusión. La injusticia sigue siendo la norma cuando se trata de esta planta: un desprecio no solo de las virtudes de la coca, sino también de la propia ciencia. Basta saber que el trabajo de Carter y Mamani, aunque encomendado por la Biblioteca del Congreso en Washington, jamás se editó en inglés, y que la publicación del informe final de la OMS fue explícitamente desautorizada por el Embajador de los Estados Unidos en la Asamblea General de esta entidad mediante amenazas de un corte de fondos para los demás programas de salud pública.

A veces, la injusticia y el desprecio no se manifiestan de manera explícita, sino oculta, a través del miedo y del silencio. Un pequeño ejemplo trata de una de las grandes instituciones de la ciudad de Lima, que en principio debería ser uno de los últimos bastiones en defensa de la herencia indígena en los Andes: el Museo Nacional de Historia y Arqueología. En el 2003 se inauguró una nueva sala Inca en este local, donde se evitó por completo cualquier referencia a la hoja de coca. Lo que tanto impresionó a los cronistas españoles de la época, que era la presencia de la coca en todos los rituales religiosos, en todas las discusiones políticas, en todas las reuniones sociales del Tahuantinsuyo, hoy día se deja de lado por ser políticamente incorrecto, y de poco agrado de los financiadores de obras culturales. Mucho más ‘marquetable’ es el concepto de los incas no como ‘coqueros’, sino como grandes artistas, al punto que unos aplicadores de *llipta*, pequeñas agujas de plata que se usaban para llevar cal o ceniza al bolo de coca en la boca, aparecen en la dicha sala no para ilustrar su utilidad y empleo cotidiano, sino como *objets d’art* que demuestran la extraordinaria habilidad de los artesanos de la época incaica. Acá entramos de plano en una reescritura de la historia, que unos llamarían posmoderna, por la que un objeto utilitario ya no es visto en términos de su función práctica sino como “arte”, y aun por encima, arte auténticamente andino...

El arte al servicio de la mistificación, de una cobardía que no consigue nombrar la coca, ni siquiera en una sala dedicada a uno de los grupos sociales que más la supo apreciar y poner en valor. De esta manera se construye la visión que apoya el discurso alienante de la guerra a las drogas; silencio en el Museo, mientras por todo Lima se leen los grandes letreros que rezan “La coca también tiene sus frutos: violencia, corrupción, delincuencia, drogadicción”. Así, poco a poco, se va cambiando la conciencia histórica de un pueblo y el perfil de una planta inocente en sí misma, pero que unos quieren convertir en el termómetro ético de nuestra época. Cuando ya nos ponemos de acuerdo en que la coca es, para decirlo llanamente, mala, una obra del demonio, podemos todos hacerle el coro al funcionario español que, al redactar un informe sobre el uso de la coca en la década de 1620, dictaminaba así: “Juzgo que si la Inquisición no mete la mano en esta infernal superstición, se ha de perder esto [...]”.<sup>1</sup>

El “se ha de perder esto” se ha convertido, en sus mil variantes, en la lógica que sostiene un sinnúmero de abusos de los estados de la nueva era. Y si la proyección de la responsabilidad por todas las maldades en un actor

<sup>1</sup> Henman, Anthony: *Mama coca*. 6.<sup>a</sup> edición. Lima: Juan Gutemberg Editores, 2005, p. 54.

externo puede haber sido lo que sostenía la lógica de la Inquisición, es también lo que sostiene y justifica la actual guerra a las drogas. En vez de hablar de la tala indiscriminada de los bosques, de la sistemática polución de las aguas por las grandes empresas mineras, se echa toda la culpa de la depredación ambiental al “narcotráfico”, y se erradican los modestos coales del campesinado. En vez de admitir que el modelo económico está acentuando las desigualdades de renta y creando una masa de población sin recursos y sin expectativas, se atribuye la culpa al “narcotráfico” y se construyen más cárceles para enterrar en vida a los supuestos “traficantes”. En vez de analizar serenamente el doble juego del periodo Montesinos, y admitir que este no fue una excepción, sino más bien la regla, se culpa al “narcotráfico” y se pide más recursos para nuevos y más refinados órganos de inteligencia.

En efecto, se ha de perder esto... El llamado “narcotráfico” se ha vuelto uno de los grandes actores de la actualidad, no por su modesta contribución al producto bruto interno, ni por sus francamente exageradas capacidades de organización, ni por su violencia específica que muy engañosamente se ha tratado de asimilar al modelo del terrorismo político. Se ha vuelto un gran actor justamente por su invisibilidad —ni los mismos auténticos narcotraficantes se dicen portavoces del maldito narcotráfico—, y por el hecho de que, como institución, vive del acto de creación que fue la prohibición original, hace casi cien años ya, de ciertas plantas y ciertas sustancias psicoactivas. Es, en todos los sentidos, una criatura del poder, una proyección mágica y maligna, un diablo en el más estricto sentido medieval. ¡Qué pena, para los que tienen este poder, que no se pueda —como lo intentan las campañas publicitarias— casar el narcotráfico con la coca, y hacer de todo un solo diablo, un solo mal! Esto porque, al contrario del “narcotráfico”, la coca sí tiene existencia real, una presencia palpable, una subjetividad histórica, independiente y autónoma con relación a nuestros temores y nuestras proyecciones.

## LA COCA COMO SUJETO

¿De qué manera un reconocimiento de esta subjetividad ajena, una atenta escucha de las enseñanzas de la coca, podría ayudarnos a reeducar la demanda, a sustituir algunos de los usos más problemáticos de sus derivados? ¿Cómo podría la coca volverse herramienta de lo que los anglosajones llaman *harm reduction*, y que en América Latina se ha denominado la “reducción de daños”? Habría que insertarla dentro de una postura ética de responsabilidad y autocontrol que es la verdadera tradición filosófica del Occidente (y no solo de él, sino también de todas las sociedades que han conseguido escapar del estéril circuito de la proyección del mal en un agente

externo). En el caso preciso de la coca, este reconocimiento tiene al menos tres aspectos:

- Una práctica, la de demostrar que la farmacología de la coca en *chacchado* es la forma más sana, y sobre todo más eficiente y exacta, de absorber los alcaloides y otras propiedades de esta planta.
- Una social, que consiste en subrayar que hay muchas modalidades distintas en el uso de la coca —desde los clásicos patrones quechuas y aimaras hasta las múltiples variantes colombianas y selváticas—, pero que todas demuestran que una adecuada contextualización cultural es la que lleva el uso de cualquier sustancia a tener un valor positivo, tanto para el individuo cuanto para el cuerpo social.
- Y, por último, una vertiente propiamente ética, que implica reconocer que los males vienen de dentro de cada uno, que los diablos —sean satanases con pelos y uñas, o narcotráficos con violencia y corrupción— son nuestras creaciones, nuestras proyecciones, y que una actitud digna le devolvería a la coca su condición de sujeto interlocutor, su identidad de planta maestra, y reconocería la reflexión a que ella nos invita cada vez que sentimos su sabor en la boca.

Es esta realidad la que se debe sobreponer a los mezquinos y cobardes intereses de la *realpolitik* del momento. Se dice que es una planta sin futuro económico, pero constantemente se le descubren nuevas aplicaciones industriales, tanto en el campo de la medicina cuanto en el de la nutrición. Se afirma que su uso como *chacchado* está en vías de desaparecer, pero a cada rato se reinventan nuevos usos, nuevos contextos y nuevas formas de consumo. Se trata de encerrar el “uso tradicional” dentro de rígidos parámetros legales, ambientales, étnicos, para que el auténtico ‘coquero’ sea una figura incompatible con la modernidad, un fósil social, una reliquia de otra época.

Un buen ejemplo de la continuidad de este discurso se ve en la reciente publicación sobre el uso tradicional de la coca en el Perú, encomendada en el 2004 por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). A partir de un análisis muy superficial de los datos arqueológicos y etnohistóricos, se llega a la conclusión de que:

[...] a la llegada de los españoles la mayoría de la población originaria del Perú no tenía libre acceso a, ni grande disponibilidad de, hojas de coca para practicar el mascado como hábito cotidiano.

Lo que viene atrás es el viejo cuento del embrutecimiento del ‘cholo’ a través de la imposición de un uso de la coca que es síntoma de la explota-

ción colonial. Esta versión tiene una larga historia: empieza con los escritos del pseudo-Inca Garcilaso de la Vega, y sigue siendo creencia de ciertos sectores de la izquierda política en la actualidad; pero lo interesante es que sus portavoces siempre han sido intelectuales criollos urbanos y, por así decir, “progresistas”, los que miran hacia el llamado desarrollo como salvación. Así era en el siglo XVI, y así es hoy. No se ven usuarios de coca que hablen de su hábito como síntoma de la sobreexplotación y el colonialismo. (Esta versión es monopolio de las supuestas mentes esclarecidas.)

Es tan grande la sobredeterminación ideológica que resulta de esta situación, que a nadie le pareció extraño que en el citado estudio del INEI se incluyeran preguntas tendenciosas, supuestamente diseñadas para descubrir lo que serían las opiniones sobre el consumo de los mismos consumidores. Vale la pena resaltar cómo se estructuraban estas preguntas: “¿cree usted que sus hijos consumirán hojas de coca cuando sean adultos?”; y, “¿cree usted que más jóvenes y niños deberían consumir hojas de coca?”. Lo que sigue a este tipo de planteamientos es lo que todos sabemos: que, dado el monopolio del discurso social por los ‘no-coqueros’, los que usan la hoja tienen tendencia a esconder su hábito cuando visitan las ciudades, y, dejando de lado la honorable excepción de Baldomero Cáceres, cuando aparecen en la televisión.

El estigma del ‘coquero’ produce un sentimiento de casi-vergüenza entre los mismos usuarios, y esa sí es la expresión fiel del colonialismo y de la sobreexplotación. Así tenemos un actual extirpador de idolatrías, el director del INEI, rezando en pleno 2004:

[...] si asumimos que los chacchadores habituales son un *subproducto* de la cosificación europea de la hoja de coca, el fin de este patrón cultural reduciría el uso lícito en volumen a la quinta parte de lo actual.<sup>2</sup> (Énfasis del autor.)

Lo que quiere decir, en términos práctico-políticos, ¡adelante con la erradicación!, justificada, por un lado (a la derecha), en nombre del progreso y la modernización, y, por otro (a la izquierda), como rechazo a la “cosificación europea”. “You win both ways...”, imagino riéndose al consejero de la DEA. Así, el momento exige firmeza y una clara sensibilidad histórica, para que este monopolio del discurso no se imponga, y para demostrar además que el uso tradicional no se está acabando, sino se reinventa, reaparece, bajo nuevas modalidades que tienen como acto constituyente el encuentro

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática: *El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*. Lima: INEI, 2004.

del ser humano —de cualquier género, edad, cultura o nación— con una planta de uso milenario.

## REFORMA Y NUEVA ÉTICA

Ya estamos acostumbrados a que, en el campo de las llamadas “drogas”, el uso de la palabra *ética* siga siendo más o menos una exclusividad del puritanismo prohibicionista, que se considera a sí mismo como el único actor por encima de cualquier sospecha. Desde esta perspectiva, estar “contra las drogas” es la única postura ética posible; todo lo demás sería una justificación del vicio. Contesto: Dentro de una discusión moralizante de nivel primario, cabría levantar la bandera de la autorresponsabilidad en el uso de las sustancias más diversas, y no solo en el de la coca y sus derivados. Pero más allá de tales consideraciones —elementales, diría uno— la ética a que me refiero es la teoría trabajada en el libro del mismo nombre por el filósofo Spinoza, una obra analizada recientemente por varios autores, incluyendo a Deleuze,<sup>3</sup> Negri<sup>4</sup> y Chauí.<sup>5</sup> Es un texto denso y difícil, como admitió el mismo Spinoza, pero tiene una relevancia particular para el estudio de la conciencia y sus diversas alteraciones, así como varios paralelos que podrían desarrollarse en la apreciación del chamanismo y de lo que el antropólogo brasileño Viveiros de Castro<sup>6</sup> llama ‘perspectivismo’ en el pensamiento indígena.

¿Dónde se encuentra el lazo entre el pensamiento de un judío apóstata del siglo XVII en Holanda y los conceptos manejados por sus contemporáneos de la época, los todavía no cristianizados chamanes del Nuevo Mundo? La respuesta está en la inmensa vitalidad subversiva de una corriente que se podría llamar monista, pero que en el fondo no es más que la aceptación de un modelo único e integrado de representación. Las cosas vivas singulares —personas, animales, plantas— participan en este modelo cada una a su manera, con las estructuras cognitivas determinadas por sus cuerpos físicos, lo que Spinoza llamaría “modos de extensión de la naturaleza universal”. Mas si los cuerpos privilegian la alteridad, las vidas y las identi-

<sup>3</sup> Deleuze, Gilles: *Spinoza: Philosophie pratique*. París: Presses Universitaires de France, 1970.

<sup>4</sup> Negri, Antonio: *The Savage Anomaly: The Power of Spinoza's Metaphysics and Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1991.

<sup>5</sup> Chauí, Marilena: *A nervura do real: Imanência e liberdade em Espinosa*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

<sup>6</sup> Viveiros de Castro, Eduardo: *A inconstância da alma selvagem*. São Paulo: Cosac e Naify, 2002.

dades únicas, el proceso de representación interna apunta en la otra dirección, hacia el infinito desdoblamiento de la sustancia única y original; la “obra de Dios” para los creyentes, en el concepto chamánico la interacción mágica de todos los seres, o —en la versión más ascética y materialista de la doctora Chauí— la apreciación de la *nervura do real*.

La práctica del chamanismo, así como el estudio de Spinoza, llevan a una praxis sin reposo, un trabajo de creación y manifestación que acepta el cambio constante, que respeta la inestable dinámica de la materialización. Es este el aprendizaje más importante cuando estudiamos la coca y todas las plantas psicoactivas: el hecho de reconocer que es inadecuado y hasta fútil decir que la sustancia ‘x’ produce el efecto ‘y’. La propia experiencia de utilizar una planta o sustancia cambia todas las coordenadas anteriores; ¿cómo podemos aseverar, como la fórmula de una farmacia, que tal efecto está en la mente y tal otro en el cuerpo? Existe un sinnúmero de redes de retroalimentación —*feedback loops*, en inglés— que desestructuran las explicaciones sustentadas en una jerarquía rígida de efectos. A decir verdad —o sea, en la práctica—, la actuación de un agente psicoactivo es siempre imprevisible, y estará siempre sujeto a modificaciones y variantes que vuelven ridículo el concepto de un efecto sujeto a un patrón.

Esto no quiere decir que sea inútil hacerse una idea de las calidades de cada sustancia, de cada planta en particular; en el caso de la coca, de sus diversas variedades botánicas, sus distintas técnicas de aprovechamiento. Personalmente, tengo un aprecio muy grande por la forma en que la coca es elaborada en la cuenca amazónica, en particular entre los pueblos de habla witoto y tukano, en la zona de las tres fronteras del Perú, el Brasil y Colombia. Esta coca, llamada *mambe* en el río Putumayo e *ypadú* en el Vaupés, se hace pulverizando la hoja tostada y pasándola por un tamiz junto con la ceniza de hojas de yarumo (*Cecropia spp.*). El fino polvo resultante es de fácil manejo y absorción, y ha encontrado una buena acogida entre usuarios “no tradicionales”, lo que sugiere que podría tener un futuro promisorio para la reeducación de la demanda internacional. En el territorio brasileño, muy particularmente, es la única forma de coca auténticamente “tradicional”, y serviría tanto para pelear ante las Naciones Unidas la condición de un país con una producción histórica de la hoja de coca, cuanto para sugerir nuevas modalidades de tratamiento y desintoxicación para los usuarios problemáticos de cocaína.

Lo que llama la atención en el hallazgo de una nueva modalidad de uso de la coca es precisamente el hecho de que no se puede proyectar, a ciencia cierta, cuál será el resultado del encuentro entre el ser humano y la *Erythroxylum coca*. Lejos de sugerir un abordaje mecánico o enciclopédico —con capítulos brindados por cada una de la ciencias—, este encuentro

debe ser visto como una experiencia única, un “contacto inmediato”, en el que sobresale la representación de una intersubjetividad, el reconocimiento de una “inteligencia” no humana en la planta. Es esto lo que implica el concepto indígena de las plantas maestras, de las plantas que enseñan: la aceptación del otro como ser extraño, pero también la autonomía de un proceso que es original y diferente aunque se repita mil veces, con millones de individuos. La actitud “ética” consiste aquí en estar atento a la dignidad y a la trascendencia de la realidad vivida a cada momento; si no nos resulta posible conocer a Dios o la sustancia que está en el origen de las cosas, podemos al menos observar su manifestación, su espejo en el mundo de aquí y ahora.

### NI BIEN, NI MAL

Una postura que trata de entender de modo único la experiencia de la representación lleva a un observador atento a alejarse de modelos que explican la realidad mediante la separación. En el plano teórico, con relación a los psicoactivos, la separación se manifiesta por el concepto de que existe una experiencia “desnuda”, puramente farmacológica, que enseguida es “interpretada” por el aparato psíquico, por la cultura colectiva y la ideología de un determinado grupo social. Las teorías de Becker y Zinberg<sup>7</sup> partieron de la constatación de que el modelo puramente farmacológico era inadecuado, y representaron una posición progresista en el contexto de la *War on Drugs* en los Estados Unidos del siglo XX. No obstante, acabaron por caer en la misma trampa dualista que buscaban superar; en vez de la antigua separación entre cuerpo y mente, reificaron sus conceptos de *set* (expectativa) y *setting* (ambiente) al punto de volverlos una nueva ortodoxia, que trata la cultura como una herramienta dirigida a homogeneizar las experiencias individuales mediante indudables procesos de legitimación como la creación de reglas de consumo y la organización ritual.

Los eventos observados en la últimas décadas, en lo que toca al surgimiento de nuevos usos de las sustancias psicoactivas, han demostrado tanto la utilidad del modelo de *set and setting* como heurística e instrumento de análisis, cuanto, también, su incapacidad de previsión de las novedades —en términos de sustancias, contextos sociales, significados culturales y experiencias individuales— que están a la vuelta de la esquina. La imprevisibilidad, la espontaneidad, serán siempre un “misterio” para los modelos

<sup>7</sup> Zinberg, Norman: *Drug, Set and Setting: The Basis for Controlled Intoxicant Use*. New Haven: Yale University Press, 1982.

que explican la unidad por la separación; pero para la persona que considera que una planta (o una sustancia) tiene algo para “enseñar”, ellas son apenas la expresión de la alteridad, del hecho de que convivimos en una realidad donde existe una multiplicidad de sujetos, humanos y no humanos. Aquí la ética, como en la filosofía de Spinoza, no apunta a un misticismo barato donde la naturaleza es habitada por espíritus antropomorfos, sino a un “materialismo trascendental”, donde se pide un respeto a una realidad siempre cambiante, siempre en proceso de manifestación —una “inmanencia” en el discurso metafísico—.

Una postura unificante es también necesariamente contraria a los modelos de separación que buscan clasificar ciertas experiencias con los psicoactivos como legítimas, y otras como un callejón sin salida, una “huida” decadente, o —en términos medievales— una “obra del demonio”. En América Latina tenemos varias experiencias con las dos vertientes de este proceso. La primera, la separación por sustancias: “la coca es buena, la cocaína es mala”, “la marihuana es sana, el tabaco hace daño”, “el ayahuasca es divino, el éxtasis es falso”, y así por delante, siempre reservando el papel del más dañino para las sustancias que más le gustan a la gente, y que más consumen. Si la separación por sustancias es la versión de los clérigos de base, de los fundamentalistas que ven lo propio como bueno y lo extraño como pecado, la segunda versión del modelo tiene más sutileza. Se trata del etnocentrismo de los dueños de la verdad, de los que creen que su propio contexto social es el único que sabe disciplinar el uso de una determinada sustancia. La condena no pesa solo sobre las otras “drogas”, sino también sobre los otros contextos de uso de una misma sustancia. La misma identidad social y cultural pasa crecientemente por tales procesos de discriminación en los tipos de consumo, por la separación entre usuarios “integrados” y “problemáticos”, “ilustrados” y “perdidos”, “chéveres” y “zanahorias”.

Cabe decir aquí que no me opongo a un abordaje relativista en el buen sentido: una cierta distinción entre las diversas sustancias, una identificación de los contextos sociales más o menos adecuados para el uso de una misma sustancia. Me parece particularmente interesante el modelo de consumo creado por la ilegalidad, o por el tipo de mercado “gris” que caracteriza la mayor parte de la distribución de la coca en los países andinos. Al privilegiar la clandestinidad y la especificidad de los atributos culturales de estos productos, se ha dinamizado también la intensidad de los contactos sociales que rodean su comercialización. Paradójicamente, en vez de crearse un mercado infinito —la pasta como un tipo de Macdonalds del mundo marginal—, la ilegalidad ha dado origen a un repunte del mercantilismo, con su mercado caracterizado por un sinfín de nichos protegidos y significados locales, que a largo plazo van a servir históricamente como contra-

propuestas al modelo neoliberal. El desarrollo de esta evolución no deja de ser interesante: la prohibición, en el fondo, es la gran falla interna del llamado *free market* y, por esto mismo, acabará por engendrar un patrón económico que es su antítesis, o sea, un mercado social gerenciado por principios de reducción de daños, minimalización de riesgos, maximalización del placer, etcétera. De nuevo la paradoja: la clandestinidad ha creado problemas, sin duda, pero también ha dado un impulso a soluciones por así decir “nativas”, que evolucionaron a partir de la propia experiencia de los usuarios, como resultado del repudio de la responsabilidad del Estado que se expresa por la prohibición. Las contradicciones son mutuas, retroalimentadas y no separables, y el dragón de la política antidrogas acaba por comerse su propia cola...

Pues el modelo de la separación por sustancias es también el modelo utilizado por el poder para justificar una posición que se expresa por la ley y por las políticas públicas. Ciertas plantas, y ciertas sustancias, son legales, y otras no. Ciertos contextos de uso, hasta de plantas y sustancias inscritas en la ley, son legitimadas: la coca en el Perú y Bolivia, en ciertos resguardos indígenas en Colombia, en dos provincias del norte argentino; el ayahuasca en ciertas religiones del Brasil; los opiáceos, estimulantes y analgésicos en la medicina; algunos ansiolíticos y alucinógenos en la psicoterapia; el uso de marihuana entre dos grupos indígenas del estado de Maranhão. Las fronteras aquí son maleables: podrían existir, ahora y en el futuro, religiones y curanderos que utilizan diferentes especies de cactus, de árboles leguminosos, de hongos; la medicina y la psicoterapia podrían asumir el uso de nuevos fármacos; el movimiento de reducción de daños podría defender la distribución de formas más *light* de coca y opio, o la sustitución de productos sintéticos por sustancias vegetales; otras etnias podrían levantar la bandera del uso tradicional ya aceptado, hasta por las Naciones Unidas, en algunos países y en algunos contextos indígenas. En fin, las fronteras de la definición están en un flujo constante; lo que importa, desde el punto de vista del poder, no es solo disputar dónde exactamente se sitúan (lo que, al final, es negociable), sino en aceptar el hecho de que existen, de asumir como realidad política el papel del Estado y de las instancias supranacionales como entidades con poder de definición, de separación entre los usos aceptables y no aceptables.

A largo plazo, esta prepotencia es insostenible. Todos los observadores conocemos casos de excepción que escapan de las reglas: desde un uso controlado de la pasta básica en La Victoria, Perú, hasta el autoritarismo paranoico de algunas religiones ayahuasqueras en el Brasil, pasando por mil otras variantes que sencillamente no encajan ni en los términos legales ni en los estereotipos culturales asumidos por ciertos grupos de usuarios. Lo que

está en crisis no es solo el modelo de la prohibición, sino el modelo del dualismo entre el bien y el mal. Contra la separación de sustancias, contra la calificación y descalificación de los contextos sociales, contra la aprobación solo de los usos debidos y la desaprobación de los indebidos, debemos responder con un modelo que respeta la unicidad de cada momento y de cada lugar, y el carácter particular de cada usuario y de cada experiencia. Y, claro está, de cada planta y cada sustancia: ellas tienen algo que enseñarnos, y la única postura verdaderamente *ética* consiste en prestar atención al desarrollo de este intercambio. De tal modo, la coca sí puede ser nuestra maestra. Felizmente, todavía no sabemos cuál va a ser su lección...

## Publicaciones recibidas

### *Nacionales*

ANUARIO DE ESTADÍSTICAS AMBIENTALES 2004.

Lima: INEI, 2005. 303 pp.

ARQUEOLOGÍA Y SOCIEDAD.

Luis Guillermo Lumbreras. Lima: IEP, 2005. 320 pp. (Historia Andina n.º 30).

COCA, CIFRAS Y MONIGOTES.

Hugo Cabieses. Lima: s.e., 2005. 4 pp.

“COCA O MUERTE”: THE RADICALISATION OF THE COCALERO MOVEMENT.

Úrsula Durand. Oxford: s.e., 2005. 45 pp.

COCA Y COCALEROS: DEBATES DE FONDO.

Hugo Cabieses. Lima: s.e., 2005. 10 pp.

LA COMERCIALIZACIÓN DE HOJA DE COCA EN EL PERÚ: ANÁLISIS DEL COMERCIO FORMAL.

Manuel Glave, Cristina Rosemberg. Lima: Grade, 2005. 94 pp.

DE COCA Y COCALEROS: UN ACERCAMIENTO A LA PROBLEMÁTICA DESDE EL VALLE DEL RÍO APURÍMAC.

Anahí Durand. Lima: IFEA/IEP, 2004. 22 pp.

DESARROLLO RURAL Y TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN: EXPERIENCIAS EN EL PERÚ. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES.

Juan Fernando Bossio, Javier López Velarde, Miguel Saravia, Peter Wolf. Lima: ITDG/Minag/GTZ, 2005. 53 pp.

DIAGNÓSTICO COMUNICATIVO EN LAS ZONAS DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO PARTICIPATIVO.

s.l.: s.n., s.f. 218 pp.

DIÁLOGO DE EXPERIENCIAS: ARTICULANDO PROCESOS PARA EL DESARROLLO.

- Julia Alba. Lima: Huayuna, 2004. 246 pp.
- ECONOMÍA DEL CULTIVO Y DISTRIBUCIÓN DE HOJA DE COCA: EL CASO PERUANO.  
Julio Cotler, Patricia Zárate. Lima: IEP, 2004, 50 pp.
- EL DISEÑO INSTITUCIONAL MUNICIPAL 1980-2004 Y SUS IMPLICANCIAS PARA LAS ZONAS RURALES.  
Paula Muñoz Chirinos. Lima: SER, 2005. 85 pp.
- DROGAS Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: EL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS.  
Coletta A. Youngers y Eileen Rosin, editoras. s.l.: WOLA, 2005.
- ECONOMÍA DEL CULTIVO Y DISTRIBUCIÓN DE HOJA DE COCA: EL CASO PERUANO. NIVEL SOCIOPOLÍTICO.  
Julio Cotler, Patricia Zárate. Lima: IEP, 2004. 50 pp.
- ECONOMÍA DEL CULTIVO Y DISTRIBUCIÓN DE HOJA DE COCA: EL CASO PERUANO. NIVEL MACROECONÓMICO.  
Lima: Grade, 2004. 41 pp.
- LA ESPERANZA ES VERDE: ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN EL PERÚ.  
Pedro Solano. Lima: SPDA, 2005. 292 pp.
- EL ESTADO EN BUSCA DE SU SOCIEDAD: FOMENTANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN MARCOS Y CAJABAMBA.  
Ludwig Huber. Lima: SER, 2005. 85 pp. (Gestión Participativa).
- EL MOVIMIENTO COCALERO Y SU (IN)EXISTENCIA EN EL PERÚ: ITINERARIO DE DESENCUENTROS EN EL RÍO APURÍMAC.  
Anahí Durand Guevara. s.l.: s.n., s.f. 14 pp.
- IDEAS PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE CAJAMARCA.  
Lima: Yanacocha, 2005. 1 CD; mapas, cuadros.
- INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA ENCARGADA DE LA EVALUACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA COCALERA DEL PAÍS.  
s.l.: s.n., s.f. 15 pp.
- INVERSIÓN EN CAPITAL NATURAL: INNOVACIONES FINANCIERAS PARA ECONEGOCIOS.  
José E. Salazar B. Lima: Fundación Friedrich Ebert-Stiftung, 2003 (Cuestión Perú n.º 4).
- JARABE DE YACÓN: PRINCIPIOS Y PROCESAMIENTO.  
Iván Manrique, Adelmo Párraga, Michael Hermann. Lima: CIP, 2005. 31 pp. (Conservación y uso de la biodiversidad de raíces y tubérculos andinos: Una década de investigación para el desarrollo [1993-2003] n.º 8A).
- LANZANDO LA AVENTURA DE LA "COCA CERO": TRANSICIÓN DEMO-

CRÁTICA Y POLÍTICA ANTIDROGAS EN EL PERÚ.

Isaías Rojas. s.l.: WOLA, 2003.

LUZ Y PIEDRA: ARTESANÍA COMPETITIVA CON EQUIDAD DE GÉNERO. SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE TRABAJO CON ARTESANAS Y ARTESANOS TALLADORES EN PIEDRA DE HUAMANGA.

Gladys Navarro Cornejo, Édgar Blanco Bautista. Lima: Proyecto Profece, 2002. 75 pp.

MEGAREGIÓN CUATRINACIONAL: PERÚ-BOLIVIA-CHILE-BRASIL.

Editado por Manuel Dammert Ego Aguirre. Seminario Internacional Megaregión cuatrínacional: Perú-Bolivia-Chile-Brasil. Lima: Secretariado Rural Perú-Bolivia/Coordinadora Rural del Perú/Grupo Propuesta Ciudadana/Universidad Católica Santa María de Arequipa, 2005. 219 pp.

LOS MOVIMIENTOS COCALEROS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA LUCHA ANTIDROGAS DEL PERÚ: EL CASO DEL VALLE DEL RÍO AGUAYTÍA, PERIODO 2001-2004.

Demetrio Laurente Eslava. s.l.: s.n., s.f. 20 pp.

MUJERES RURALES Y JUSTICIA DE PAZ.

Patricia Balbuena Palacios. Lima: Justicia Viva, 2005. 100 pp.

PERÚ: POLÍTICAS PARA SUPERAR LA POBREZA.

Lima: PCM, 2005. 315 pp.

PERÚ: REFORMA PARA EL CONTROL DEL MERCADO DE LA HOJA DE COCA.

s.l.: s.n., s.f. 14 pp.

PREDICCIONES DEL RENACIMIENTO ANDINO: PACHACUTY UNANCHAYKUNA.

Ciro Gálvez Herrera. 4.<sup>a</sup> edición. Huancayo: Marfel, 2005. 504 pp.

PROCESOS DE PLANEAMIENTO CONCERTADO Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005: INFORME DE SISTEMATIZACIÓN Y EVALUACIÓN.

Irma del Águila Peralta. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2004. 132 pp.

VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS BIENES Y SERVICIOS AMBIENTALES: RESULTADO DEL SEGUNDO PROGRAMA DE BECAS 2002-2003.

Lima: Inrena, 2004. 365 pp.

EL YACÓN: FUNDAMENTOS PARA EL APROVECHAMIENTO DE UN RECURSO PROMISORIO.

Juan Seminario, Miguel Valderrama, Iván Manrique. Lima: CIP, 2003. 57 pp.

LA ZONA COSTERA PERUANA: RECURSOS, USOS Y GESTIÓN.

Juan Carlos Sueiro, Astrid Cornejo, Paula Castro P. Lima: CooperAcción, 2005. 137 pp.

### *Internacionales*

ACCESO A LA TIERRA Y RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS SOBRE LA TIERRA EN GUATEMALA.

Mauro Annalisa, Michael Merlet. Roma: International Land Coalition, 2003. 51 pp.

ALCANZANDO LAS METAS DEL MILENIO: UNA MIRADA HACIA LA POBREZA RURAL Y AGRÍCOLA.

Martine Dirven. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. 60 pp. (Desarrollo Productivo n.º 146).

ASIAN NGO PERSPECTIVES ON AGRARIAN REFORM ACCESS TO LAND.

Antonio B. Quizon. Roma: International Land Coalition, 2002. 71 pp.

AUDITORÍA SOCIAL DE GÉNERO Y DEMOCRACIA.

La Paz: Secretariado Rural, 2005. 78 pp.

BEYOND THE CITY: THE RURAL CONTRIBUTION TO DEVELOPMENT. David de Ferranti [*et al.*]. Washington, D.C.: The World Bank, 2005. 2 vv.

COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGRÍCOLA Y POBREZA RURAL: EL PAPEL DEL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA.

Monica Kjollerström. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. 59 pp. (Desarrollo Productivo n.º 155).

COORDINACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS FISCAL Y AMBIENTAL EN EL PERÚ.

Manuel Glave. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. 80 pp. (Medio Ambiente y Desarrollo n.º 102).

DE LA EMERGENCIA AL DESARROLLO: LA GESTIÓN DE RIESGOS CLIMÁTICOS CON UN ENFOQUE DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Lima: PNUD, 2005. 94 pp. (Desarrollo Humano n.º 8).

DESARROLLO RURAL, POBREZA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA (ANÁLISIS EXPLORATORIO).

Karol Fernández, Adrián Rodríguez, Sergio Sepúlveda. San José, C.R.: IICA, 2004. 105 pp. (Cuaderno Técnico de Desarrollo n.º 26).

DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD DE CADENAS PRODUCTIVAS CON PRODUCTORES DE PEQUEÑA ESCALA. MANUAL DE CAMPO.

Mark Lundy [*et al.*]. Cali: CIAT, 2003. 1 CD.

EJEMPLOS DE POLÍTICAS DE TIERRA EN VARIOS PAÍSES DE EUROPA OCCIDENTAL: ESPAÑA, FRANCIA, PORTUGAL, ITALIA, DINAMARCA.

María Isabel Hernández. Resal, 2001. 60 hh.

ESSENTIAL INTERNET.

Sean Geer. Londres: The Economist, 2003. 296 pp.

ESTADO DEL DERECHO AGRARIO EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO.

Ricardo Zeledón Zeledón. San José, C.R.: IICA, 2004. 130 pp. (Cuaderno Técnico de Desarrollo n.º 29).

LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN EN UN MUNDO CAMBIANTE.

Ted Freeman. Nueva York: Unicef, 2005. 68 pp. (Documento de trabajo sobre evaluación).

GÉNERO Y ACTORES SOCIALES EN EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL.

Melania Portilla. San José, C.R.: IICA, 2004. 31 pp.

GUÍA METODOLÓGICA DE DESARROLLO TERRITORIAL: PRIMERA PARTE. PROPOSICIONES PARA EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN Y REALIZACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL.

Santiago: Chile Emprende, 2005. 157 pp.

GUÍA METODOLÓGICA DE DESARROLLO TERRITORIAL: SEGUNDA PARTE. HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS.

Santiago: Chile Emprende, 2005. 90 pp.

HABLAN LOS DIABLOS: AMAZONÍA, COCA Y NARCOTRÁFICO EN EL PERÚ. ESCRITOS URGENTES.

Hugo Cabieses, Baldomero Cáceres Santa María, Róger Rumrill, Ricardo Soberón. Quito: Abya-Yala/Transnational Institute, TNI/MLAL, 2005. 275 pp.

LA IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALIDADES: CONCEPTOS E INSTRUMENTOS.

Lima: PNUD, 2005. 105 pp. (Desarrollo Humano n.º 7).

IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL: CUATRO EXPERIENCIAS ILUSTRATIVAS.

Fida, 2005. 217 pp.

INFORME FINAL DE CARÁCTER GENERAL NO VINCULANTE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CENTROAMÉRICA, REPÚBLICA DOMINICANA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. Alvar Antillón Salazar, Franklin Chang Díaz, Rodrigo Gámez Lobo, Gabriel Macaya Trejos, Guido Villalta Loaiza. San José: Comisión de Notables, 2005. 69 pp.

INNOVACIÓN PARTICIPATIVA: EXPERIENCIAS CON PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS EN SEIS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

Marcela Córdoba [*et al.*]. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. 76 pp. (Desarrollo Productivo n.º 159).

PACA: PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD LOCAL.

Ulrich Harmes-Liedtke. Duisburg: Mesopartner, 2005. 21 pp.

PANORAMA 2005: EL NUEVO PATRÓN DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Santiago: CEPAL, 2005. 142 pp.

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y MUJERES RURALES EN LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE.

Isabel García, Enrique Gomáriz. San José, C.R.: IICA, 2004. 34 pp. (Cuaderno Técnico n.º 24).

PODER JUDICIAL COMUNAL AYMARA EN EL SUR ANDINO: CAKAHUYO, TI-

TIQUE, TIQUIRINI-TOTERÍA Y LIGA AGRARIA DE HUANCANÉ.

Antonio Alfonso Peña Jumpa. Bogotá: ILSA, 2004. 345 pp. (Colección en Clave de Sur).

POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS PARA LA AGRICULTURA COMERCIAL COSTERA.

Miguel Jaramillo. Lima: Apoyo/CIES, 2003. 54 pp; gráficos.

POLÍTICAS PARA LA PROSPERIDAD RURAL. RESUMEN EJECUTIVO.

Mark Lundy [*et al.*]. San José, C.R.: IICA, 2005. 62 pp.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y AGRICULTURA EN AMÉRICA LATINA DURANTE LA DÉCADA DEL 2000.

Pedro Tejo. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. 74 pp. (Desarrollo Productivo n.º 152).

POVERTY DYNAMICS AND THE ROLE OF LIVESTOCK IN THE PERUVIAN ANDES.

P. Kristjanson, A. Krishna, J. Kuan, M. Radeny. s.l.: ILRI, 2005. 21 pp.

PUEBLOS INDÍGENAS, ESTADO Y DEMOCRACIA.

Pablo Dávalos [*et al.*]. Buenos Aires: CLACSO, 2005. 356 pp. (Colección Grupos de Trabajo).

LOS RECURSOS NATURALES EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS.

Ariela Ruiz-Caro. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. 80 pp. (Recursos Naturales e Infraestructura n.º 92).

SINDICATOS Y NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.

Compilado por Enrique de la Garza Toledo [*et al.*]. Buenos Aires: CLACSO, 2005. 213 pp.

TERRITORIOS INDÍGENAS, AUTONOMÍAS Y ASAMBLEA CONSTITUYENTE: UNA VISIÓN COMPARATIVA DE BOLIVIA Y COLOMBIA.

La Paz: Secretariado Rural/CENDES, 2005. 47 pp.

TIERRA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS.

Stephen Baranyi, Carmen Diana Deere, Manuel Morales. Ottawa: The North-South Institute/International Development Research Centre, 2004. 97 pp.

---

## Sitios web sobre temas agrarios

### **Observatorio de la Coca–CEPES**

Estadísticas, noticias nacionales e internacionales, enlaces, entrevistas radiales, publicaciones y biblioteca virtual sobre la hoja de coca.

<[http://www.cepes.org.pe/prueba\\_site.shtml?apc=zzvx1—&s=v](http://www.cepes.org.pe/prueba_site.shtml?apc=zzvx1—&s=v)>.

□

### **Cocachasqui: La coca, tradición y promesas**

Dirigido por el profesor Baldomero Cáceres. Incluye reflexiones sobre la psiquiatría, el mundo andino y su relación con el consumo de hoja de coca. También, información sobre marihuana y tabaco.

<<http://www.lamolina.edu.pe/Investigacion/cocachasqui/>>.

□□

### **ONUDD Perú**

Página web de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD) en el Perú. Incluye secciones de desarrollo alternativo, monitoreo de cultivos ilícitos, proyectos en ejecución y publicaciones, entre otros.

<<http://www.onudd.org.pe/>>.

□

### **Narco News Bulletin**

Reportes regulares sobre la guerra antidrogas y la democracia en América Latina.

<<http://narconews.com/>>.

□□

### **ONDCP. Bilateral Cooperation with Peru**

Reporte de la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas de los Estados Unidos sobre la cooperación bilateral con el Perú.

<<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/international/factsht/peru.html>>.

□

**WOLA**

Sitio web de la Washington Office for Latin America que incluye publicaciones sobre lucha contra las drogas en la región andina.

<<http://www.wola.org/>>.

□□

**Observatorio de Drogas de Colombia**

La herramienta operacional del observatorio se denomina SIDCO e integra el Sistema Estadístico Integral e Integrado, el Sistema de Caracterizaciones Regionales y se apoya en el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.

<<http://odc.dne.gov.co/siodc/presentacion/observatorio.jsp>>.

□

**Devida**

Sitio web de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), con información institucional, noticias, estadísticas, el Observatorio Peruano sobre Drogas y el Sistema de Información sobre el Desarrollo Alternativo.

<<http://www.devida.gob.pe/index.asp>>.

□

**Enaco**

Sitio web de la Empresa Nacional de la Coca (Enaco S.A.).

<<http://www.enaco.com.pe/>>.

□

**Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (Cedro) del Perú**

Todo sobre drogas: estadísticas, legislación, enlaces, vídeos, publicaciones, e-books. Ayuda en línea.

<[www.cedro.org.pe](http://www.cedro.org.pe)>.

**Alianza para un Perú sin Drogas**

Sitio que nos muestra estadísticas, legislación, publicaciones, ayuda vía internet.

<[www.perusindrogas.org](http://www.perusindrogas.org)>.

**Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia**

Sitio web de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colombia. Contiene noticias, documentos, entre otros. Se puede hacer consultas en línea.

<[www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co)>.

**Dirección Nacional de Estupefacientes de Colombia**

Nos muestra planes, programas, publicaciones, entre otros.

<[www.dnecolombia.gov.co](http://www.dnecolombia.gov.co)>.

**Vice-Ministerio de Desarrollo Alternativo de Bolivia**

Tienen noticias, publicaciones, enlaces relacionados.  
<[www.desarrolloalternativo.gov.bo](http://www.desarrolloalternativo.gov.bo)>.

**Drug Enforcement Administration (DEA) de los Estados Unidos**

Sitio web en inglés. Incluye noticias de los Estados Unidos y del mundo, biblioteca de fotos, biblioteca de audio y vídeo.  
<[www.usdoj.gov/dea](http://www.usdoj.gov/dea)>.

**Mama Coca**

Es un espacio para el debate público y fundamentado sobre la complejidad de la expresión del conflicto en Colombia. Además, presenta libros y enlaces de interés.  
<[www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2003/index.htm](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/index.htm)>.

**Narco Peyote de México**

Sitio de análisis acerca del comercio ilegal de drogas en México.  
<[www.peyoteincworld.us.tt](http://www.peyoteincworld.us.tt)>.

**Narconews Bulletin de los Estados Unidos**

Boletín de noticias sobre narcotráfico.  
<[www.narconews.com/index.html](http://www.narconews.com/index.html)>.

---

## Autores

### **FERNANDO HURTADO PASCUAL**

Doctor en Ciencias Agronómicas por la Facultad de Ciencias Agronómicas de Gembloux, Bélgica (1982). Master of Science por el Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT) de los Estados Unidos de América (1971). Ingeniero agrícola por la Universidad Nacional Agraria La Molina-UNALM (1965). Asesor técnico principal y director del Programa de Desarrollo Alternativo de Naciones Unidas en Colombia en el periodo 1997-2001. Consultor internacional en proyectos de desarrollo financiados por agencias de cooperación en varios países de América Latina, el África y el Asia. Gerente de Desarrollo Alternativo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) del Perú, 2002-2004, y ahora Gerente General de la misma institución.  
Correo electrónico: fhurtado@devida.gob.pe

### **ADOLFO MIGUEL LÓPEZ BUSTILLO**

Consultor de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Economista por la Universidad del Pacífico, realizó estudios de perfeccionamiento en la Escuela de Comercio Internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en Santiago de Chile, y en el Instituto Ítalo-Latinoamericano en Roma, Italia.  
Correo electrónico: alopez@comunidadandina.org

### **HUGO CABIESES**

Economista por la Universidad del Pacífico, director de la asociación civil DRIS, investigador asociado del Transnational Institute (TNI) of Amsterdam, miembro del Consejo de Redacción de *Actualidad Económica*, investigador asociado del Foro Peruano de Relaciones Internacionales (FOPRI), consultor en temas de desarrollo rural sostenible y amigo de agricultores cocaleros de varias cuencas en los países andinos.  
Correo electrónico: cocabie@terra.com.pe

### **FERNANDO ROSPIGLIOSI**

Sociólogo, periodista y analista político. Se desempeña ahora como investigador en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), donde ha publicado re-

cientemente, con Cecilia Blondet y José Antonio Lloréns, *El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*. Fue dos veces Ministro del Interior y jefe del Consejo Nacional de Inteligencia.

Correo electrónico: frospi@speedy.com.pe

### **RICARDO SOBERÓN**

Abogado peruano, M.A. en Política Internacional y Seguridad Internacional por el Departamento de Estudios por la Paz, Universidad de Bradford, Inglaterra. Especialista en drogas, seguridad y Amazonía. Trabajó en Colombia a cargo del Programa de Fronteras de PCS. Ex asesor parlamentario, Iniciativa Nacional Anticorrupción (2001), y de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). Autor de *La Amazonía en el nuevo (des)orden internacional* (2002), *Asilo y refugio en Colombia* (2003), *Leyes, justicia y drogas* (2005) y *Hablan los diablos* (2005). Profesor universitario.

Correo electrónico: rasg642000@yahoo.com

### **JOSÉ FRANCISCO DURAND**

Ph.D. por la University of California at Berkeley. Profesor principal de Ciencia Política de la University of Texas at San Antonio. Ha publicado en numerosas revistas peruanas e internacionales sobre temas de relaciones empresas-Estado, desarrollo institucional del Estado y corrupción.

Correo electrónico: josefranciscodurand@hotmail.com

### **RAMIRO CASTRO DE LA MATA**

Médico cirujano y doctor en Medicina por el Riker Research Fellow, Universidad de Pennsylvania. Ha sido profesor de Farmacología en las universidades de San Marcos y Cayetano Heredia, fundador y primer presidente de Cedro, Premio Nacional COSAPI. Autor de numerosos trabajos de investigación de farmacología y epidemiología de drogas de abuso.

Hoy es profesor en la Facultad de Medicina de la Universidad de San Martín de Porres.

Correo electrónico: ramirocastro@terra.com.pe

### **BALDOMERO CÁCERES SANTA MARÍA**

Psicólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Master of Arts en Educación por la Leland Stanford Jr. University, profesor jubilado

de la Universidad Nacional Agraria La Molina. □ Con “La coca, el mundo andino y los extirpadores de idolatrías del siglo XX” (artículo publicado en el diario *La Prensa* de Lima en 1977), dio inicio a la defensa, continuada hasta hoy, del ‘coqueo’ como hábito saludable y de la coca como valioso recurso natural. Mantiene una página web, Cocachasqui:

<<http://www.lamolina.edu.pe/investigacion/cocachasqui>>.

Correo electrónico: [caceresyvegas@bonus.com.pe](mailto:caceresyvegas@bonus.com.pe)

### **HUGO CONTRERAS MORALES**

Bachiller en Derecho, licenciado en Relaciones Internacionales y diplomático de carrera. Tras su ingreso al Servicio Exterior (1992) fue funcionario de la entonces Dirección de Control de Drogas y Desarrollo Alternativo, y entre 1994 y 1999, Representante Alterno del Perú ante la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en Washington, Estados Unidos. Actualmente se desempeña en la sección política de la Embajada del Perú en La Paz, Bolivia. Fue uno de los coautores del Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 1994-2000 y ha participado también en distintos ejercicios internacionales dedicados al tratamiento del tema de las drogas.

Correo electrónico: [telont@yahoo.com](mailto:telont@yahoo.com)

### **ETHAN NADELMANN**

Fundador y Director Ejecutivo de Drug Policy Alliance (Alianza de Políticas de Drogas), organización principal en los Estados Unidos que promueve alternativas para la lucha contra las drogas. Obtuvo su BA, JD y Ph.D. por la Universidad de Harvard y es máster en Relaciones Internacionales por la London School of Economics (Escuela de Economía de Londres). Autor de *Cops Across Borders and the forthcoming Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*.

Correo electrónico: [enadmann@drugpolicy.org](mailto:enadmann@drugpolicy.org)

### **PAULINE METAAL**

Graduada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de Ámsterdam. Siete años de vida en América Latina, principalmente Bolivia y El Salvador. Hace tres años se incorporó en el equipo Drogas & Democracia del Transnational Institute (TNI) con sede en los Países Bajos.

Correo electrónico: [prien@tni.org](mailto:prien@tni.org)

### **ANTHONY RICHARD HENMAN**

Estudios de Antropología en la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Fue profesor de esta materia en la Universidad del Cauca (Popayán, Colombia)

y en UNICAMP (Sao Paulo, Brasil). Ha publicado el libro *Mama coca* (Londres, 1978; sexta edición: Lima, 2005) y varios otros estudios sobre la flora psicoactiva de América del Sur, y ha sido consultor del Parlamento Europeo y de la Organización Mundial de la Salud.  
Correo electrónico: [antonil70@hotmail.com](mailto:antonil70@hotmail.com)

---

Número 36

---

- Cambio y continuidad en las formas de organización social de las poblaciones rurales del sur peruano / *Pablo Federico Sendón* • Comunidades y áreas naturales protegidas en la Amazonía peruana / *Richard Chase Smith, Danny Pinedo* • Debates sobre desarrollo alternativo y reducción de daños en asuntos de coca y drogas / *Hugo Cabieses* • Biocombustibles en la Amazonía peruana / *Jorge Torres Zorrilla* • Interculturalidad y comunidades: Propiedad colectiva y propiedad individual / *Alejandro Diez* • Titulación de las comunidades campesinas: CEPES, Allpa y la problemática comunal / *Laureano del Castillo* • Mercado de aguas y desarrollo agrario: Explorando límites y posibilidades / *Eduardo Zegarra* • INTERNACIONAL: Innovación, conocimiento y desarrollo rural / *Manuel Chiriboga* • Los propietarios privados y la tierra en Chiapas: Posiciones y estrategias frente al zapatismo / *María Eugenia Reyes* • Agricultura y multifuncionalidad en Japón / *Simón Pedro Izcara* • DOCUMENTO: Estrategias de acción colectiva y mejoras en las condiciones de vida de las poblaciones rurales / *Fondo Mink'a de Chorlavi* • Publicaciones recibidas • Sitios web sobre temas agrarios.
- 

Número 37

---

- Gobiernos locales, participación y exclusión social en cuatro distritos rurales de Apurímac y el Cusco / *Javier Ávila* • Diversidad biológica y biopiratería: El caso de la maca / *Laureano del Castillo* • Abuso de poder de compra y determinación de los precios en el mercado de arroz cáscara (El caso de los valles del Bajo Piura y Chancay-Lambayeque) / *Rodrigo Salcedo, Enrique Stiglich* • Formación de precios y abuso de poder de mercado en la intermediación del maíz amarillo duro (El caso de los valles de Barranca y Cañete) / *Manuel Aparicio* • Tendencias mundiales en la seguridad alimentaria / *Héctor Maletta* • Bolivia: La reforma agraria abandonada. Los valles y el altiplano / *Miguel Urioste* • La agricultura mexicana y el TLC: El desencanto neoliberal / *Boris Marañón, Magda Fritscher* • Quinta Cumbre Ministerial de la OMC en Cancún: ¿Fractura o consolidación del poder alimentario global? / *Blanca Rubio* • Publicaciones recibidas • Sitios web sobre temas agrarios.
- 

Número 38

---

- Reflexiones sobre desarrollo rural y alternativo en los Andes / *Elena Álvarez* • Ahorro y remesas familiares: El caso de Huancayo / *Javier Alvarado, David Gonzales, Francisco Galarza* • Posición de dominio de las empresas desmotadoras e impacto en la formación de precios (El caso del algodón tangüis en Huaral y Chinchá) / *Sandra Bianco, Miguel Macedo* • El lado más oscuro de las microfinanzas: Evidencias de Cajamarca, Perú / *Katie Wright-Revollado* • INTERNACIONAL: Pobreza y estrategias de desarrollo rural en Bolivia: ¿Está impulsando la ENDAR las capacidades campesinas? / *Cristóbal Kay* • Argentina: La incorporación de la agricultura conservacionista en la región pampeana / *Mariela Blanco* • DOCUMENTO: Las ONG y el desarrollo rural: Un ensayo provisional / *Fernando Eguren* • Publicaciones recibidas • Sitios web sobre temas agrarios.



Centro Andino de Acción Popular

## **ECUADOR DEBATE**

N.º 65

Quito - Ecuador, agosto del 2005

### **COYUNTURA**

El abril que se llevó al coronel que no murió en el intento  
Desde la integración blanda y el comercio rígido  
al regionalismo autónomo  
Conflictividad socio-política marzo - junio 2005

### **TEMA CENTRAL**

Acerca del localismo ecuatoriano  
Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad  
Una propuesta para evaluar la regionalización  
Descentralización y regionalización en el Perú  
Integración europea e identidades regionales

### **DEBATE AGRARIO**

Efectos de la producción agropecuaria en los suelos de Los Páramos:  
El caso de Guangaje

### **ANÁLISIS**

Descentralización en América Latina, Venezuela y Bolivia  
Aproximación sociológica a los estudios de la familia:  
Escuelas, conceptos y tendencias  
Las mentalidades sociales y el nivel de preconsciente  
colectivo en el tercer mundo

Suscripciones: Anual 3 números: exterior: US\$ 30,00 - Ecuador: \$ 9,00

Ejemplar suelto: Exterior US\$ 12,00 - Ecuador: \$ 3,00

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre - Telef. 2 522763

Apartado aéreo 17-15-173-B Quito - Ecuador



**NUEVA  
SOCIEDAD**

www.nuso.org

Setiembre-octubre 2005

199

Director: Joachim Knoop  
Jefe de redacción: Boris Muñoz

### Después del Consenso de Washington

COYUNTURA: **Andrés Pérez-Baltodano**. Nicaragua: Un experimento democrático en agonía, **John Saxe-Fernández**. Recursos naturales e imperio: El caso del petróleo mexicano.

APORTES: **Julio Godio**. El paradigma de la sociedad de trabajo, **Juliana Martínez Franzoni**. La pieza que faltaba: Uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina, **José Manuel Quijano**. Mercosur: ¿El relanzamiento? TEMA CENTRAL: **César Ferrari**. Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina, temas de agenda, **Hernán Garrido-Lecca**. Crecimiento con equidad. Reflexiones para la incorporación del concepto de equidad en las decisiones de políticas públicas, **Gilberto Dupas**. Dificiles opciones frente a los impasses latinoamericanos, **Enrique Cornejo Ramírez**. Hacia una transformación del Estado en América Latina, **Roberto Pizarro**. Agenda económica propia, **Alberto Graña**. Volatilidad externa, crecimiento y política económica internas, **Alejandro Vivas Benítez**. Políticas regulatorias y nuevo consenso económico y social en América Latina.

LIBROS: **Eduardo De León**. Modelo para armar

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. [nuso@nuevasoc.org.ve](mailto:nuso@nuevasoc.org.ve); [nusoven@nuevasoc.org.ve](mailto:nusoven@nuevasoc.org.ve).

### EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

El futuro ya no es como antes. Ser joven en América Latina



**socialismo  
y participación 100**  
DICIEMBRE 2005

EDICIÓN ESPECIAL POR EL NÚMERO 100

Textos de:

Hugo Neira

Daniel Martínez

José Rivero

Mirko Lauer

Héctor Béjar

Alberto Graña

Sonia Luz Carrillo

Javier Alcalde

Javier Tantaleán Arbulú

Heraclio Bonilla

**CEDEP**

Av. José Faustino Sánchez Carrión 790, Lima 17.

Teléfonos: (511) 460-2855/463-0099

Fax: (511) 461-6446

E-mail: [cedep@cedepperu.org](mailto:cedep@cedepperu.org)

Web: [www.cedepperu.org](http://www.cedepperu.org)

**Suscripciones:**

Anual por 4 números

Lima y Perú S/. 80,00 (incl. IGV)

América US \$ 65,00

Europa, Asia y África US \$ 70,00

# BULLETIN

de l'Institut Français  
d'Études Andines

2005  
Tome 34  
N° 1  
COLOMBIE  
ÉQUATEUR  
PÉROU  
BOLIVIE



*Sommaire*

- **Évelyne MESCLIER, Henri GODARD, Jean-Paul DELER**  
Olivier Dollfus, una pasión por los Andes 1
- **Gabriel RAMÓN**  
Periodificación en arqueología peruana:  
genealogía y aporía 5
- **Raúl CARREÑO**  
Patrimonio cultural prehispánico y peligro  
geodinámico en el valle del Huatanay-Cusco 35
- **Carmen Beatriz LOZA**  
François Rossignon, un naturalista francés  
cautivo de las aves del Caupolicán (Beni y  
La Paz, 1833-1847) 59
- **Milagros MARTÍNEZ-FLENER**  
La colonia austríaca en el Perú durante la  
época del fascismo europeo (1933-1945) 81
- **Anahí DURAND**  
El movimiento cocalero y su (in)existencia  
en el Perú. Itinerario de desencuentros en el  
río Apurímac 103
- **Comptes rendus d'ouvrages** 127
- **Événements** 133
- **Quipu N° 1** 137



IFEA