

LOS RIESGOS DE MILITARIZAR LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO: ALGUNOS APUNTES SOBRE EL PLAN VRAE

Gerardo Arce

Estudiante de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la PUCP y asistente de investigación del área de Defensa y Reforma Militar del Instituto de Defensa Legal (IDL).

Antes de analizar la problemática de la participación militar en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, debemos comenzar enunciando una verdad de Perogrullo, pero que a veces no es tenida en cuenta por los actores políticos y la opinión pública: los militares no son policías. La tarea y razón de ser de las fuerzas armadas es la defensa nacional. Más exactamente, su función constitucional es garantizar la preservación de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República. Para cumplir con esta tarea, es necesario que las fuerzas armadas cuenten con una capacidad disuasiva mínima frente a posibles amenazas o agresiones externas.

Por otro lado, para las tareas de seguridad interior, control del orden público y lucha contra el crimen organizado, el Estado peruano cuenta con la Policía Nacional del Perú (PNP) y sus distintas direcciones y cuerpos especializados.¹ Si bien las fuerzas armadas pueden participar en el control del orden interno durante estados de emergencia —lo cual está consagrado en el artículo 137 de la Constitución—, esta participación tiene —o debería tener— un carácter extraordinario y limitado espacial y temporalmente, ya que esa es la naturaleza de los estados de excepción, en los cuales se suspenden una serie de derechos fundamentales.

Creemos que la extensión paulatina de las funciones de las fuerzas armadas hacia ámbitos cada vez más ajenos a su función «natural» puede ser un factor que ayude a entender el rol político que estas han asumido durante la mayor parte de nuestra historia.² En el Perú tenemos una larga tradición de participación militar en funciones ajenas a la defensa nacional. No solamente durante los largos periodos en los que las fuerzas armadas han ejercido directamente el gobierno del Estado, sino también en su participación en el control del orden interno, la lucha

antisubversiva y la lucha contra el narcotráfico —estas dos últimas íntimamente ligadas en la actualidad—.

Precisamente, en los medios de comunicación se ha producido hace poco un debate —en el que también han estado involucradas las autoridades políticas— sobre la naturaleza de los recientes —y constantes— ataques contra efectivos policiales y agentes del Estado en el valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE), presuntamente cometidos por las columnas de Sendero Luminoso (SL) que aún operan en la zona.

El meollo de la cuestión ha sido si estos actos deben calificarse como terrorismo o «narcoterrorismo». Creemos que este debate no solo es insustancial, sino que nos aleja de la comprensión del verdadero carácter de la amenaza que enfrenta el Estado peruano: no se trata de narcoterrorismo, sino de *narcotráfico armado*, es decir, de una industria que utiliza la violencia para mantener y ampliar sus cadenas productivas y toda su estructura de transformación, transporte, distribución y comercialización. Esta industria ilícita no cuenta con ideología alguna u objetivos políticos propios, a diferencia de la insurgencia maoísta que enfrentó el Estado peruano durante las décadas de 1980 y 1990. Que en la actualidad los grupos supervivientes de SL que operan en el VRAE y en el valle del Huallaga sirvan de brazo armado al narcotráfico es un hecho en esencia contingente, ya que este mismo rol lo podrían asumir bandas de delincuentes comunes sin pasado político o, peor aún, licenciados de los institutos armados que, tras recibir entrenamiento durante el servicio militar, y ante la falta de oportunidades de desarrollo personal, se pongan a disposición de las firmas del narcotráfico.

Si bien la lucha contra el narcotráfico es una tarea eminentemente policial, las fuerzas armadas pueden jugar un papel importante en detectar y controlar la circulación de drogas ilícitas. Su participación en operativos de interdicción aérea, marítima y en las fronteras forma parte de su misión tradicional. Sin embargo, estos programas deben llevarse a cabo bajo dirección de civiles y con las necesarias salvaguardas de supervisión, transparencia y respeto por los derechos humanos. Los

1 Entre ellas tenemos la Dirección Contra el Terrorismo (DIRCOTE), la Dirección Nacional Antidrogas (DIRANDRO), la Dirección de Operaciones Especiales (DIROES), etcétera.
2 Basombrío Iglesias, Carlos. «¿Para qué debemos tener fuerzas armadas? ¿Y para qué no?». En Palma, Hugo y Alejandro San Martín. *Defensa, seguridad y fuerzas armadas en el Perú. Una visión para el siglo XXI*. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales, 2002.

mayores peligros de la participación militar en el combate contra el narcotráfico son dos: las posibles violaciones de los derechos humanos que puedan cometerse y la corrupción que el dinero del narcotráfico propicia.

Con respecto al primer punto, no debemos olvidar que la preparación, el entrenamiento, el armamento y el diseño organizacional de la fuerza armada están pensados para la defensa nacional frente a amenazas externas y de carácter militar, no para la lucha contra el narcotráfico, que si bien es una clara amenaza para la seguridad, es también un fenómeno con múltiples aristas socioeconómicas.

Uno de los factores que propiciaron y permitieron la perpetración de violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado interno fue, justamente, la abdicación de las autoridades civiles, a favor de los militares, en la dirección de la guerra antisubversiva.³ Esto posibilitó el incremento de las prerrogativas políticas de la corporación militar y la instalación de comandos político-militares en amplios territorios del país, bajo los cuales quedaban subordinadas todas las autoridades del Estado, sin garantías para la libre actuación de jueces y fiscales.

Con respecto al segundo riesgo, es por todos conocido que la industria del narcotráfico cuenta con ingentes recursos para corromper a funcionarios públicos. Para ilustrar la capacidad de corrupción que tiene el narcotráfico sobre los cuerpos militares —y sobre todo el aparato del Estado— rescatamos, a modo de ejemplo, un pasaje del *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación:

A más tardar en enero de 1992 se había reanudado en Uchiza el pago de cupos a las bases contra subversivas (BCS). Cada jefe de BCS recibía 200 dólares por cada vuelo que despegaba de la pista controlada por la base. Otro tanto recibían el alcalde, el gobernador, y el frente cocalero. Simultáneamente se pagaba también al PCP-SL y a la base policial de Santa Lucía. En otras palabras, todos los actores de la zona que tenían capacidad para afectar el narcotráfico recibían cupos regularmente. En la base militar, el cupo se repartía en forma proporcional, cantidades mayores a los oficiales, y menores a los subalternos. Una parte se reservaba para alimentación, otra eventualmente para combustible y mejoras en las instalaciones.⁴

3 Véase el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, disponible en <www.cverdad.org.pe>.

4 Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Informe final*. Tomo II. Lima: CVR, pp. 361.

A pesar de que esta descripción data de hechos ocurridos hace 16 años, todo hace pensar que la lógica con la que opera el narcotráfico en la actualidad no es muy distinta. En efecto, en la actualidad el narcotráfico se está convirtiendo en la principal amenaza para la seguridad del Perú, al potenciar las actividades de grupos armados irregulares, que corrompen a funcionarios y promueven la violencia en los ámbitos urbano y rural.

El VRAE, ubicado entre los departamentos de Junín, Ayacucho y Cusco, es una zona de accidentada geografía en la que actúa el narcotráfico y el Estado no puede ejercer el monopolio legítimo de la violencia, uno de los rasgos esenciales de la estatalidad. En esta zona, los últimos destacamentos armados de SL se han aliado con los cárteles del narcotráfico y operan libremente, asegurando la producción y el transporte de drogas ilícitas, así como el cultivo de la hoja de coca, insumo básico de estas.

Para remediar esta situación, el Poder Ejecutivo ha diseñado el Plan VRAE⁵, denominado «Una opción de paz y desarrollo en seguridad para el valle de los ríos Apurímac-Ene», con los objetivos explícitos de alcanzar la pacificación, combatir el narcotráfico y otros ilícitos, y promover el desarrollo socioeconómico del valle. Esta norma crea un grupo de trabajo multisectorial, con la representación de distintos ministerios, para «propiciar una intervención articulada de los distintos sectores y entidades del estado, con enfoque territorial, visión estratégica y responsabilidad compartida».

Sin embargo, en la práctica, el encargado de dirigir y aplicar el plan es el Ministerio de Defensa —la mayor parte de cuyos funcionarios son oficiales militares en actividad o retiro—, ya que junto con el grupo de trabajo multisectorial se creó una secretaría ejecutiva, ejercida por este ministerio. La función de esta secretaría consiste en:

Articular e impulsar el trabajo de los sectores concernidos para la puesta en ejecución de las acciones previstas en el campo del desarrollo económico y social en el corto plazo, y orientar el trabajo multisectorial para la elaboración del plan de mediano plazo [...] y coordinará las acciones correspondientes con los diversos actores regionales y locales.⁶

5 Decreto Supremo 003-2007-DE, del 22 de febrero de 2007.

6 Decreto Supremo 003-2007-DE, artículo 7.

El plan, que ha recibido una partida presupuestal total de 383 millones de soles para su ejecución, tiene tres ejes: militar, policial y de desarrollo socioeconómico. El eje militar consiste en realizar operaciones destinadas a controlar áreas críticas, crear un destacamento especial para el VRAE al mando de un general de brigada, y fortalecer los comités de autodefensa, para lo cual se han destinado 155 millones de soles. El eje policial cuenta con 56 millones de soles para reforzar la capacidad operativa de la PNP en la zona y realizar operativos contra el narcotráfico y otras actividades ilícitas —erradicación, destrucción de pozas de maceración y laboratorios, control del tráfico de insumos químicos, etcétera—.

Se ha previsto la creación de un frente policial integrado al destacamento del VRAE, y la instalación de más comisarías en la zona. Por último, el eje de promoción del desarrollo socioeconómico consiste en el financiamiento de programas de cultivos alternativos y desarrollo productivo, lucha contra la pobreza, construcción de infraestructura, servicios de salud y educación. Para estos rubros se han destinado 171 millones de soles.

A un año de iniciado el plan VRAE, no solo no ha cumplido sus objetivos sino que, por el contrario, el tráfico ilícito de drogas no se ha reducido en la zona y las acciones de los remanentes senderistas han arrojado, lo que ha causado la muerte de decenas de policías.

En nuestra opinión, el problema radica en que la coordinación de esta acción del Estado frente a una amenaza de carácter primariamente no militar se le ha encargado al Ministerio de Defensa, órgano dedicado a la planificación de la política de defensa nacional. Si lo que se busca es una verdadera «intervención estratégica integral» por parte del Estado, que promueva el desarrollo socioeconómico de la zona, cabe preguntarse si lo más adecuado es que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, órgano de ejecución del Ministerio de Defensa, sea el ente responsable de dirigir el plan.

La planificación concertada entre distintos sectores del Estado —incluyendo Defensa e Interior—, así como la coordinación entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales de la zona de aplicación del plan, debería estar en manos de la institución encargada de elaborar los planes estratégicos de desarrollo, es decir, el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), creado por ley en 2005, pero que aún no recibe una partida presupuestaria para iniciar su funcionamiento debido a que, aparentemente, esta no es una prioridad del Ejecutivo. Hay que tomar en cuenta, además, la aversión

de los sectores de derecha de la coalición gobernante a todo lo relacionado con la planificación.

Frente a esto, cabe preguntarse: ¿cómo es posible conjugar las agendas de seguridad y de desarrollo bajo una lógica militar de planificación propia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas? ¿Cómo se engarza el Plan VRAE con la política nacional antidrogas establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Vida sin Drogas (DEVIDA)? Finalmente, ¿cómo se actuaría en términos militares si el gobierno decidiera empeñarse en erradicar compulsivamente los cultivos de hoja de coca en el VRAE, tomando en consideración que un importante número de campesinos cocaleros reivindican ser miembros de los comités de autodefensa de la zona en cuestión?⁷

Tal como ha sido presentado, el protagonismo del sector Defensa en la consecución de los objetivos del Plan VRAE no necesariamente abonará a favor de la institucionalización de las fuerzas armadas y de su relación con complejos actores sociales y diversos intereses en juego en la zona de intervención.⁸ Creemos que el Plan VRAE no debió haber sido formulado desde el Ministerio de Defensa —órgano encargado de planificar, dirigir y ejecutar la política de defensa nacional—, porque esto militariza desde su concepción lo que debiera ser un plan de desarrollo integral. Un plan de esta naturaleza debería ser diseñado y dirigido por una instancia abocada a la planificación del desarrollo a nivel macro, es decir, el aún no creado CEPLAN. Así, el sector Defensa solo se encargaría de proporcionar la colaboración que se requiera de él.

Los agricultores cocaleros del VRAE se encuentran estrechamente vinculados, en términos socioeconómicos, con las firmas que se encargan de transformar la hoja de coca en pasta básica y clorhidrato de cocaína. Más aún, en la actualidad no es extraño encontrar pozas de maceración y hasta laboratorios en las propias cuencas cocaleras. Es necesario entender que la producción de hoja de coca es una actividad agroindustrial —cuyos representantes están hasta en el propio Congreso de la República—, que forma parte de una cadena productiva mayor: la del narcotráfico.

7 Boletín *En la Mira*, n.º 37, enero-marzo de 2007, Instituto de Defensa Legal.

8 *Ibid.*

Para obtener mayor eficacia en la lucha contra el narcotráfico sin afectar la gobernabilidad democrática, es imperativo dejar atrás la estrategia basada exclusivamente en la erradicación de cultivos, que enfrenta en forma directa a los aparatos de seguridad del Estado con la población dedicada al cultivo de hoja de coca, la base social de la cadena productiva del narcotráfico. La estrategia debe llevar a separar a los campesinos cocalleros de los remanentes de SL, no a acercarlos más.

El núcleo de la nueva estrategia debería consistir en interrumpir el tráfico de insumos químicos —para obstaculizar la producción de pasta básica y clorhidrato de cocaína— y vedar la droga ya procesada, con el objetivo de que, de manera natural y por efecto del mercado, baje el precio de la hoja de coca y este deje de ser un cultivo rentable para los campesinos. En forma paralela, se debe mantener la lucha policial y a través de los aparatos de inteligencia contra las firmas, así como poner impedimentos reales al lavado de activos.

El argumento que usualmente se esgrime para defender la participación militar en la lucha contra el narcotráfico

es que la PNP no cuenta con los recursos humanos y materiales suficientes para enfrentar dichas amenazas. Sin negar la posibilidad de que ante situaciones de emergencia —o cuando las capacidades de la PNP sean efectivamente rebasadas— se solicite la participación de la fuerza militar, cabría preguntarse si las fuerzas armadas sí cuentan con los recursos suficientes. Y aunque fuera así, ¿no debería ser uno de los principales intereses del Estado dotar a la PNP de las capacidades necesarias para combatir dichas amenazas?

En conclusión, se debe fortalecer a todas las instituciones encargadas de la lucha contra el narcotráfico. Para combatir las actividades delictivas, las fuerzas policiales necesitan contar con apoyo político, entrenamiento y recursos, además de una reforma. Lo más beneficioso para la consolidación del régimen democrático sería preservar a las fuerzas armadas para enfrentar amenazas externas, porque la evidencia histórica muestra que el uso de estas en vez de las policiales para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado debilita y distorsiona las funciones de ambas. ■

EL TORTUOSO CAMINO DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

Fernando Bravo Alarcón

Sociólogo, profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP

Sin antecedentes conocidos en cuestiones ambientales, y siempre dispuesto a poner en agenda temas inopinados, el presidente Alan García propuso sorpresivamente la creación de un ministerio del ambiente, cartera que se encargaría de diseñar, ejecutar y supervisar la política gubernamental en materia ambiental

La propuesta ha tenido la virtud de colocar los asuntos ambientales en la agenda mediática, lo que le ha permitido recibir, como nunca, la atención de los opinantes públicos, muchos de ellos poco familiarizados con el tema. A su vez, la iniciativa presidencial ha suscitado un inédito debate en la casi siempre apagada comunidad de expertos ambientalistas, tan poco acostumbrada a revisar conceptos y supuestos.

En la medida en que se trata de una propuesta surgida de las exigencias impuestas por acuerdos comerciales, y no tanto de un convencido compromiso gubernamental

con la realidad ambiental del país, se puede aseverar que la decisión de crear un ministerio del ambiente responde a un *interés instrumental* antes que a una *convicción valorativa* en el seno del gobierno. Basta con revisar la trayectoria del partido gobernante, su plan de gobierno, el comportamiento de sus bancadas parlamentarias o, mejor aún, el discurso público de sus líderes, para advertir su nulo interés por los problemas ambientales. En el último mensaje presidencial de Fiestas Patrias el tema ambiental brilló por su clamorosa ausencia.

El discurso políticamente correcto

Uno de los obstáculos que enfrentan los asuntos ambientales para posicionarse estratégicamente en la agenda gubernamental y mediática ha sido su utilización como un discurso políticamente correcto, dirigido a hacer presentables decisiones políticas, plataformas de