

El Tráfico Ilícito de Drogas en el Perú: Una Aproximación Internacional

Juan José Ruda / Fabián Novak

Introducción

La elaboración de este documento responde a la inquietud del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú por contribuir a la reflexión sobre un tema de indudable trascendencia para nuestro país y los demás miembros de la Comunidad Internacional. Se apunta a un mayor conocimiento de la temática, incidiendo en los compromisos internacionales que hemos asumido en materia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y las eventuales consecuencias que se derivarían de su incumplimiento.

Igualmente, y de manera especial, el IDEI aspira a sensibilizar a las autoridades y la Sociedad en general sobre las graves implicaciones del fenómeno del narcotráfico y la urgencia de abordarlo desde una perspectiva integral y en forma coordinada con otros Estados y organizaciones internacionales. En última instancia, a través de estas publicaciones y de otras iniciativas, el IDEI busca reforzar la conciencia respecto a la necesidad de implantar en nuestro país una cultura de la legalidad.

1. El tráfico ilícito de drogas como amenaza a la seguridad

En el contexto internacional actual, existe consenso sobre la presencia de nuevas amenazas a la seguridad que tienen un correlato interno, pero también una dimensión transnacional. Entre ellas, destaca nítidamente el tráfico ilícito de drogas.

En ese sentido, y a efectos de justificar que el tráfico ilícito de drogas constituye una amenaza para el Perú y la Comunidad Internacional en su conjunto, se presentan a continuación dos conceptos básicos, fundamentales para la comprensión de la materia: la noción de amenaza a la seguridad y la de tráfico ilícito de drogas.

1.1. Noción de amenaza a la seguridad

Si bien internacionalmente se discute qué debe entenderse por amenaza a la seguridad, la doctrina contemporánea, así como las reuniones hemisféricas sobre seguridad,

El Tráfico Ilícito de Drogas en el Perú: Una Aproximación Internacional

Juan José Ruda / Fabián Novak

Introducción

La elaboración de este documento responde a la inquietud del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú por contribuir a la reflexión sobre un tema de indudable trascendencia para nuestro país y los demás miembros de la Comunidad Internacional. Se apunta a un mayor conocimiento de la temática, incidiendo en los compromisos internacionales que hemos asumido en materia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y las eventuales consecuencias que se derivarían de su incumplimiento.

Igualmente, y de manera especial, el IDEI aspira a sensibilizar a las autoridades y la Sociedad en general sobre las graves implicaciones del fenómeno del narcotráfico y la urgencia de abordarlo desde una perspectiva integral y en forma coordinada con otros Estados y organizaciones internacionales. En última instancia, a través de estas publicaciones y de otras iniciativas, el IDEI busca reforzar la conciencia respecto a la necesidad de implantar en nuestro país una cultura de la legalidad.

1. El tráfico ilícito de drogas como amenaza a la seguridad

En el contexto internacional actual, existe consenso sobre la presencia de nuevas amenazas a la seguridad que tienen un correlato interno, pero también una dimensión transnacional. Entre ellas, destaca nítidamente el tráfico ilícito de drogas.

En ese sentido, y a efectos de justificar que el tráfico ilícito de drogas constituye una amenaza para el Perú y la Comunidad Internacional en su conjunto, se presentan a continuación dos conceptos básicos, fundamentales para la comprensión de la materia: la noción de amenaza a la seguridad y la de tráfico ilícito de drogas.

1.1. Noción de amenaza a la seguridad

Si bien internacionalmente se discute qué debe entenderse por amenaza a la seguridad, la doctrina contemporánea, así como las reuniones hemisféricas sobre seguridad,

coinciden en resaltar que para que se configure una amenaza a la seguridad deben concurrir dos elementos:

La intención de perjudicar al Estado, esto es, la voluntad de causar un daño o afectar negativamente algún interés del mismo. Entonces, un hecho de la naturaleza, como un terremoto o un huracán no constituye una amenaza a la seguridad en cuanto está ausente la intencionalidad humana.

La capacidad de afectar al Estado. Ello está referido a que la intención no basta por sí sola para constituir una amenaza, sino que ha de ir acompañada de un poder, sea político, económico o militar, capaz -en términos reales- de perjudicar un interés del Estado.

1.2. El tráfico ilícito de drogas

En este punto debemos partir de señalar que la expresión *tráfico ilícito de drogas* resulta más apropiada para calificar lo que comúnmente se denomina *narcotráfico*. En primer lugar, porque no todo tráfico es ilícito, pues hay muchas drogas que se venden legalmente en las farmacias; en segundo lugar, porque no toda droga traficada ilegalmente es un narcótico.¹

Por otro lado, cuando hablamos de drogas, nos referimos a “toda sustancia natural o sintética que al ser introducida en el organismo humano por cualquier medio, produce en menor o en mayor grado, estimulación, depresión o disturbios en la personalidad del usuario, modificando las percepciones sensoriales y creando una necesidad continua de su uso”.²

Esta definición comprende a las denominadas drogas estupefacientes, psicotrópicas, estimulantes, depresivas, delirantes y alucinógenas o narcóticas, tales como la cocaína, la heroína, el opio, el LSD, la marihuana, el éxtasis, entre otras.³

En este sentido, podemos definir el tráfico ilícito de drogas como aquella actividad ilícita que promueve, favorece o facilita el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, mediante actos de fabricación, comercialización o tráfico de estas sustancias.

1.3. Niveles en los que se expresa como amenaza

De la revisión de los dos conceptos anteriores, se desprende que el tráfico ilícito de drogas constituye una amenaza a la seguridad nacional y global de los Estados, en

1 INSTITUTO DE LA PAZ. *Desinflando el globo. Narcotráfico, corrupción y opinión pública en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico / NAS, 1998, p. 11.

2 Esta definición corresponde a la Organización Mundial de la Salud. Véase TOLEDO MAYO, Luis. *Drogas: Uso y Abuso*. Lima: Edición San Marcos, 1985, p. 12.

3 ESPINOZA, Manuel. *Delito de Narcotráfico*. Lima: Editorial Rhodas, 1998, p. 118.

tanto concurren los dos elementos para entender que ella se configura: de un lado, la voluntad de las mafias y los cárteles de la droga de causar un daño a los Estados para facilitar sus actividades ilícitas, y, de otro, la gran capacidad de movilización de recursos materiales y humanos con que cuentan estos grupos delictivos.

Sobre esto último, se estima que el comercio de drogas en el mundo moviliza alrededor de 500 mil millones de dólares al año, representando casi el 8% del comercio mundial. Si a ello le agregamos que las Naciones Unidas calculan que anualmente se lavan aproximadamente 200 mil millones de dólares en el sistema financiero mundial, se puede fácilmente concluir que el narcotráfico implica una amenaza real para la estabilidad y seguridad de los Estados.⁴

Precisamente, a continuación, se pasa a analizar los diferentes niveles en los que el tráfico ilícito de drogas se manifiesta como amenaza.

1.3.1. En el ámbito social

a) Afecta gravemente la salud

Uno de los peores efectos del consumo de drogas es el grave deterioro físico y psicológico que se deriva de éste. Las drogas generan efectos letales para la salud de las personas. Por ejemplo, la cocaína produce en un primer momento euforia y excitación, pero luego una sensación de ansiedad y dependencia psicológica, para terminar en depresión de la respiración, alteración de las funciones del corazón, lo que puede causar la muerte por paro cardiorrespiratorio, además de abortos espontáneos en las madres gestantes o problemas físicos y psicológicos en el feto. Los mismos efectos se producen con la heroína. Por su parte, el LSD puede causar deformaciones físicas y aberraciones cromosómicas y genéticas, mientras que la marihuana puede llegar a destruir el pensamiento abstracto, la percepción de la realidad circundante y la conciencia normal del ser humano.⁵

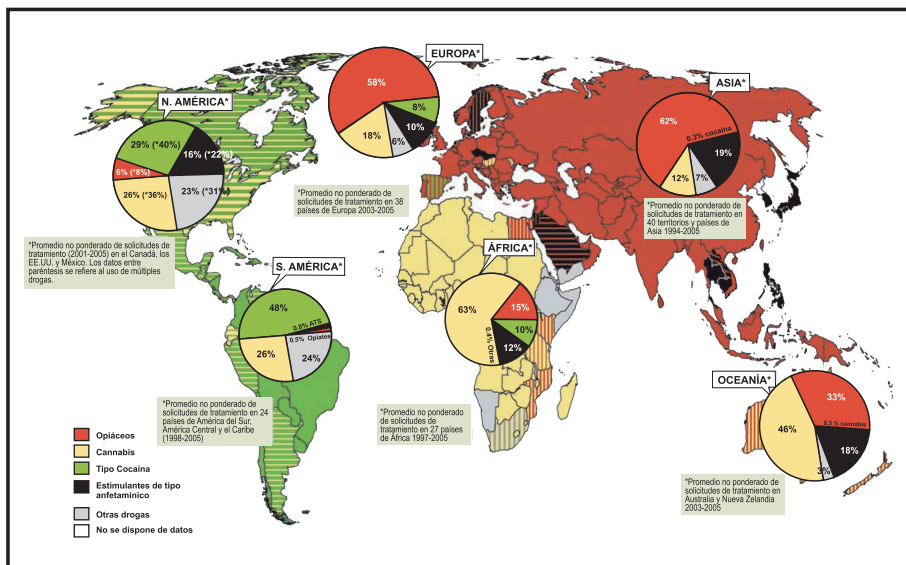
No obstante los efectos negativos antes descritos, lo cierto es que hoy en día alrededor de doscientos millones de personas han consumido drogas, esto es —utilizando como referencia datos correspondientes a 2005 y 2006— quince millones más que el año anterior. Tal consumo, según se aprecia en el cuadro que figura a continuación, se distribuye de la siguiente manera:⁶

4 NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *Amenazas Globales a la Seguridad: El Narcotráfico*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005, p. 7.

5 NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *Amenazas Globales a la Seguridad: El Narcotráfico*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005, p. 16.

6 La prevalencia anual es una medida del número/porcentaje de personas que han consumido una droga ilícita al menos una vez en el período de 12 meses anterior a la evaluación. Fuentes ONUDD, Datos del Cuestionario para los informes anuales, informes nacionales, Estimación de la ONUDD.

	Todas las drogas ilícitas	Cannabis	Estimulantes de tipo		Cocaína	Opiáceos	De los cuales consumen heroína
			Anfetaminas	Éxtasis			
(millones de personas)	200	160,9	26,2	7,9	13,7	15,9	10,6
% de la población de 15 a 64 años de edad	5,0%	4,0%	0,6%	0,2%	0,3%	0,4%	0,23%



Un indicador representativo en materia de consumo está dado por las solicitudes de tratamiento originadas por el uso de ciertas drogas en diferentes partes del mundo. Así, en la mayor parte de Europa y Asia, los opiáceos representaron entre el 58% y el 62% de las solicitudes de tratamiento; en América del Sur, la cocaína supuso el 48% de solicitudes; mientras que en África, el cannabis ocupa el primer lugar con 63%. Ello se aprecia con claridad en el mapa siguiente.⁷

En cuanto a tendencias que vienen observándose respecto al consumo, el uso del cannabis está creciendo en América del Norte, Europa, África y América Latina. La cocaína, entretanto, ha disminuido en América del Norte y se ha incrementado sustantivamente en algunos países de Europa (fundamentalmente, en España, el Reino

7 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). Informe Mundial sobre las Drogas. 2007, p. 10.

Unido e Italia), mientras que en América del Sur y África ha tenido un incremento ligero. Esta última tendencia se encuentra vinculada a un cambio en los circuitos de distribución de la cocaína producida en los países andinos, la cual se transporta a Europa utilizando las rutas de países sudamericanos y africanos; en el caso de estos últimos, no sólo crece el consumo de cocaína, sino que se estarían empleando los canales de acceso al mercado europeo usados por los traficantes de cannabis.

En lo que al opio y sus derivados respecta, cabe destacar la notable disminución en la producción de Laos y Myanmar (antigua Birmania) aunque, a manera de contraste, existe un espectacular crecimiento en la producción proveniente de Afganistán. El acceso al mercado europeo del opio es a través de diferentes rutas, entre las cuales reviste especial importancia la que atraviesa Turquía y los Balcanes.

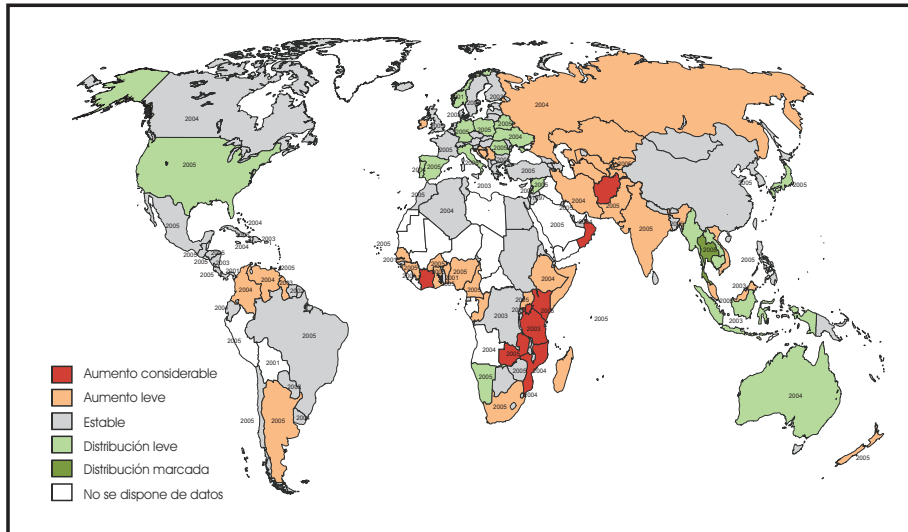
Por otro lado, en ciertos países latinoamericanos se ha detectado un ligero crecimiento en las plantaciones de amapola o adormidera, e, incluso, se han localizado algunos laboratorios clandestinos; es el caso de México y Colombia. En el Perú, habría alrededor de mil quinientas hectáreas dedicadas a este cultivo ilícito.

Una tendencia preocupante es que existen grupos de consumidores en regiones del mundo, como algunos jóvenes en países de Europa, que utilizan más de una droga a efectos de conjugar sus efectos; ello viene ocurriendo, por ejemplo, con la cocaína y la heroína, empleada, en ciertos casos, a través de la inhalación y no por vía intravenosa.

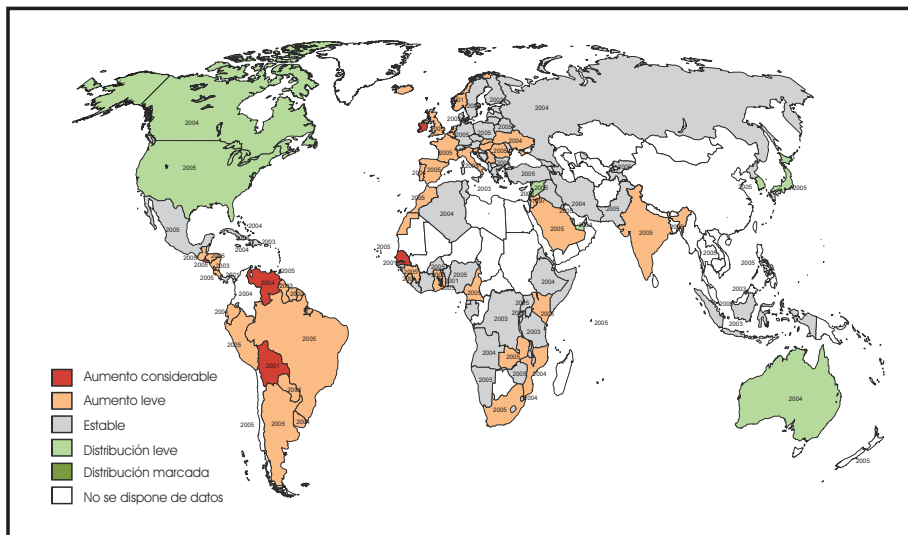
Paralelamente, un consumo que, en el mundo entero, se incrementa en términos exponenciales es de las anfetaminas, metaanfetaminas y éxtasis. Al hacer esta constatación, resulta importante no perder de perspectiva que la elaboración de estas drogas se realiza utilizando productos farmacéuticos, lo cual obliga a extremar las precauciones y a considerar algunos de éstos en las listas de productos sometidos a control y fiscalización.

Específicamente, el comportamiento en materia de consumo de las principales drogas, conforme a los reportes de las Naciones Unidas, ha sido el siguiente:

Tendencias en el uso indebido de heroína y otros opiáceos⁸



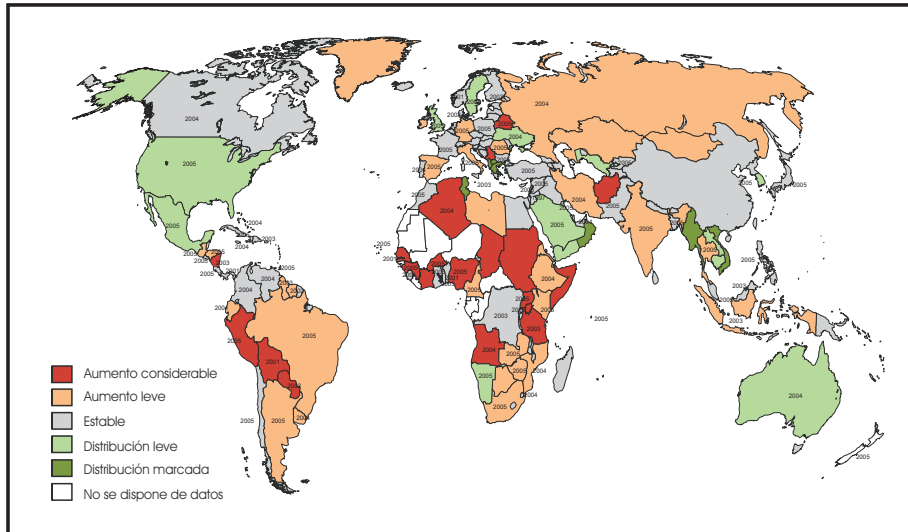
Tendencias en el uso indebido de cocaína⁹



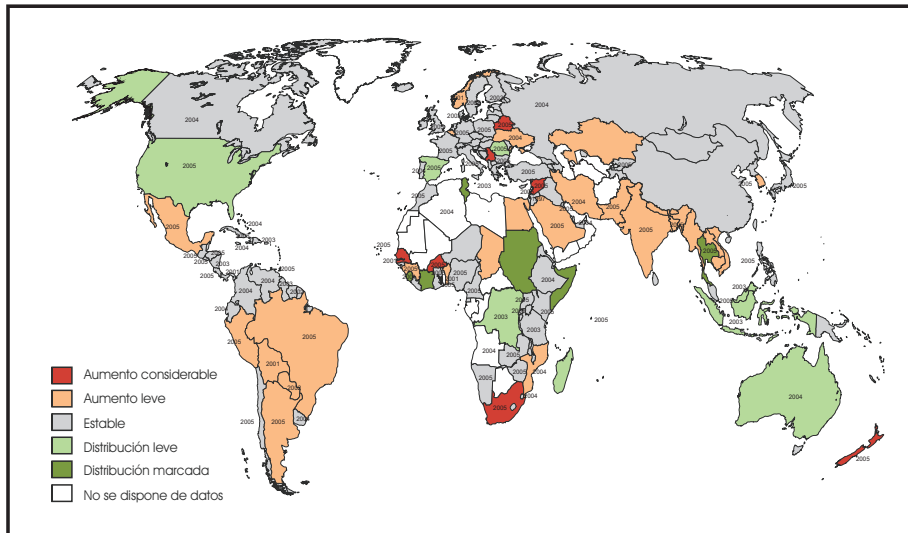
8 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). Informe Mundial sobre las Drogas. 2007, p. 12.

9 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). Informe Mundial sobre las Drogas. 2007, p. 13.

Tendencias en el uso indebido de cannabis¹⁰



Tendencias en el consumo de anfetaminas¹¹

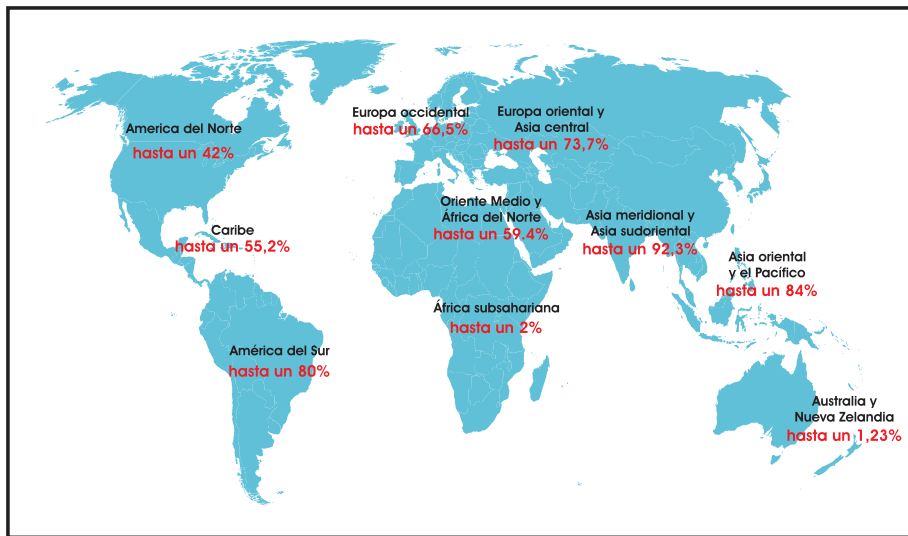


10 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). Informe Mundial sobre las Drogas. 2007, p. 16.

11 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). Informe Mundial sobre las Drogas. 2007, p. 18.

Específicamente, en el caso del Perú, el consumo de drogas ilícitas también se ha incrementado en los últimos años, en especial, la marihuana, el clorhidrato de cocaína, drogas de tipo anfetamínico y drogas sintéticas. Según datos de CEDRO el número de consumidores en el Perú se habría elevado a la fecha a alrededor de doscientas mil personas, número bastante elevado si tenemos en cuenta la población del Perú y que la tendencia va en crecimiento.¹²

Finalmente, cabría señalar que el incremento mostrado en el uso indebido de drogas en el mundo no sólo viene afectando la salud de millones de personas, sino que, específicamente, sigue siendo una de las principales causas de propagación del VIH/SIDA. Contribuyen a esto último la utilización de jeringas contaminadas; las relaciones sexuales con consumidores; los comportamientos sexuales de alto riesgo derivados del consumo de drogas; y la transmisión de madres gestantes afectadas a sus hijos. En el siguiente mapa, se puede observar la prevalencia del VIH/SIDA entre consumidores de drogas por vía intravenosa:¹³



b) Incrementa los niveles de violencia

Otro efecto pernicioso del tráfico ilícito de drogas es que incrementa los niveles de violencia en todos los países donde se desarrolla por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque el propio tráfico ilícito de drogas implica la existencia de una red delincencial destinada a asegurar el enriquecimiento ilícito del grupo, mediante asesinatos, extorsión, amenazas, etc. En el caso del Perú, por ejemplo, entre 1980 y

12 VASSILAQUI, Alejandro. “La droga consume dignidades”. En: Diario El Comercio, 17 de mayo de 2007.

13 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). Informe Mundial sobre las Drogas. Volumen 1: Análisis. 2005, p. 19.

1987, más de diecisiete mil personas fueron detenidas y procesadas por el delito de narcotráfico, mientras que, en 2003, fueron detenidas mil setecientas noventa y siete personas por tráfico ilícito de drogas y ocho mil cuatrocientos noventa por sospecha de microcomercialización.¹⁴

En segundo lugar, el tráfico ilícito de drogas también incrementa la violencia por la apetencia compulsiva e irrefrenable de los adictos por conseguir la droga que los lleva a cometer robos y otros delitos conexos.¹⁵

Finalmente, en tercer lugar, el uso indebido de drogas puede llevar al individuo a la pérdida de conciencia y a la comisión de delitos, normalmente con mayor ferocidad que un delincuente común y dentro de su propio entorno social y familiar.

c) Otros efectos sociales

El tráfico ilícito de drogas genera otros impactos negativos en la sociedad. Así, implanta una cultura del miedo y de inseguridad, pues le impone al ciudadano la disyuntiva de vivir a favor de él o en contra de él. La ola de ejecuciones selectivas y ejemplificadoras suele ser una constante en sociedades donde el narcotráfico tiene una fuerte presencia. En Colombia, por ejemplo, jueces como Carlos Valencia o políticos destacados, como Luis Carlos Galán, que se enfrentaron al narcotráfico terminaron siendo asesinados.¹⁶

Por otro lado, el narcotráfico produce una profunda distorsión en materia de valores, creando una subcultura de opulencia, arrogancia, riesgo y violencia, que, finalmente, afecta las posibilidades de desarrollo de una sociedad.

Asimismo, el narcotráfico contribuye a ahondar las desuniones familiares, sea por el hecho que alguno de sus miembros incurre en el vicio de la droga o porque uno de ellos se incorpora al negocio. Igualmente, en los lugares donde se desarrolla el narcotráfico, se genera una corriente de comercio sexual, involucrando a jóvenes y adolescentes en la promiscuidad y el libertinaje. Con frecuencia, el narcotráfico también involucra la explotación de niños, al ser forzados por sus propias familias a trabajar en alguna de las dimensiones del negocio de las drogas ilícitas. Esto último va aparejado de un consumo mayor entre niños y jóvenes y de un elevado índice de deserción escolar. Ejemplos de todo esto los encontramos en realidades vividas en ciertas regiones del Perú, como San Martín y Huánuco, entre otras.¹⁷

14 NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *Amenazas Globales a la Seguridad: El Narcotráfico*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005, p. 17.

15 *Ibid.*, p. 17.

16 *Ibid.*, p. 18.

17 *Ibid.*, pp. 20-21.

1.3.2. En el ámbito político y de la gobernabilidad

a) Atenta contra el estado de derecho y la democracia

El narcotráfico atenta contra elementos claves de una democracia y de un estado de derecho, tales como la existencia de sistemas judiciales y policiales probos y eficientes, de instituciones y mecanismos de participación ciudadana, una prensa libre e independiente, partidos políticos sólidos, entre otros. Y es que este delito busca corroer todas las instituciones del Estado y de la sociedad (políticos, empresarios, periodistas, jueces, policías) en cuanto las desprestigia instrumentalizándolas y vaciándolas de contenido, lo que facilita enormemente su accionar. Por esta misma razón, las bandas de narcotraficantes se oponen a todo tipo de organización social, llegando, incluso, al asesinato de sus líderes a efectos de lograr este propósito. Esta situación se aprecia tanto en el Perú como en Colombia, donde, entre 1987 y 1999, fueron asesinados alrededor de dos mil quinientos dirigentes de organizaciones de trabajadores, es decir, a un promedio de un asesinato por cada dos días en el lapso de trece años.¹⁸

b) Debilita la soberanía del Estado

Adicionalmente, el narcotráfico puede llegar a colocar al Estado donde se desarrolla en una situación de vulnerabilidad e injerencia externa, con la consecuente afectación de su autonomía. En efecto, la actividad del narcotráfico violenta en muchos casos los espacios bajo soberanía o jurisdicción del Estado no sólo en el ámbito terrestre, sino también a nivel marítimo y aéreo. Por lo demás, cuando la infiltración del narcotráfico en el Estado alcanza proporciones muy significativas, cabe hablar de un “narco Estado”, el cual representa un peligro para la seguridad y estabilidad de sus vecinos, los mismos que pueden verse tentados a intervenir en los asuntos internos de aquél a efectos de evitar la expansión a sus territorios de las actividades ilícitas derivadas del narcotráfico.

c) Restringe la plena vigencia de los derechos humanos

La presencia del narcotráfico en cualquier país implica necesariamente la violación de los derechos más esenciales del ser humano, como son la vida, la libertad personal, la integridad física y psicológica, entre otros. Prueba de ello es la llamada “pesca milagrosa” que tiene lugar en Colombia, mediante la cual los narcotraficantes establecen controles a lo largo de las carreteras y secuestran a los viajeros al azar, para luego extorsionar a sus familias, o el uso de los “collares explosivos” que son colocados a los rehenes para ser exhibidos ante sus familiares y obtener así un mejor rescate.¹⁹

¹⁸ *Ibid*, pp. 21-22.

¹⁹ NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *Amenazas Globales a la Seguridad: El Narcotráfico*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005, p. 22.

Esta restricción de derechos fundamentales suele agudizarse cuando el narcotráfico provoca como respuesta la militarización del Estado, lo que conlleva declaratorias de estados de excepción y la suspensión del ejercicio de determinados derechos.

1.3.3. En el ámbito económico

a) Desalienta el crecimiento y el desarrollo económico

Uno de los principales efectos del tráfico ilícito de drogas es el desaliento del crecimiento y el desarrollo económico. Así, en primer lugar, el narcotráfico inhibe la inversión en aquellas zonas donde opera, en tanto el clima de violencia en que se desarrolla ahuyenta a eventuales inversores nacionales y extranjeros.

En segundo lugar, el narcotráfico incrementa el gasto público en la prevención y sanción de este delito, evitando que recursos que podrían ser utilizados en combatir la pobreza, generar empleo productivo, brindar mejores servicios de salud y educación, o incrementar los programas de apoyo social, sean empleados con estos fines.

En tercer lugar, si bien el narcotráfico puede generar de manera inicial un bienestar aparente, acaba incrementando la pobreza, pues, finalmente, son las cúpulas de las bandas las que se hacen de las ganancias. Según datos de Naciones Unidas, sólo el 1% de la industria ilegal de narcóticos queda en manos de los productores del insumo básico: la hoja de coca; el resto del dinero va a manos de los cárteles de la droga. En consecuencia, los campesinos no obtienen riqueza por el cultivo; por el contrario, terminan expuestos a la exclusión social y la cárcel.

Por último, el narcotráfico pervierte el sistema financiero, en cuanto utiliza éste como canal para el financiamiento de sus actividades y a efectos de operaciones de lavado de dinero.

b) Crea una economía inestable y supeditada a los vaivenes del mercado de la droga

En efecto, el ingreso de dinero sucio a la economía formal de un Estado crea una economía paralela o “narcoeconomía”, lo que puede llevar a éste a una dependencia peligrosa para la seguridad y estabilidad de su economía, a la pérdida de control de la política monetaria por la inundación de divisas en el mercado, y a alterar la tasa de cambio; a ello se suma el hecho que, por su volumen y clandestinidad, la economía de la droga es siempre inflacionaria. Todo esto genera una economía inestable y precaria.

1.3.4. En el ámbito ambiental

La actividad del narcotráfico puede llegar a generar efectos letales en el medio ambiente de un Estado. Ello dependerá del tipo de droga, así como del conjunto de acciones empleadas para su elaboración. Un dramático ejemplo lo ofrece el Perú por las consecuencias derivadas del cultivo ilícito de la hoja de coca y su procesamiento para obtener pasta básica y cocaína. Entre estas consecuencias, merecen destacarse las siguientes:

a) La deforestación

Ésta es provocada por la tala ilegal y la quema de bosques naturales a efectos de aumentar los espacios destinados al cultivo de la hoja de coca, así como a construir pistas de aterrizaje, laboratorios o campamentos para los narcotraficantes. Según estimaciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), durante las últimas décadas, la deforestación en el Perú ha alcanzado 2.5 millones de hectáreas, lo que equivale a una pérdida aproximada de cuatro mil quinientos millones de dólares.²⁰

b) La erosión y desertificación del suelo

Ocasionada por la tecnología usada en el cultivo de la hoja de coca, esto es, los deshierbos y labranzas que se realizan después de cada cosecha (entre tres y seis al año) y, en algunos casos, la remoción del suelo hasta quince centímetros de profundidad, lo que despoja a los terrenos de toda protección ante las lluvias frecuentes, acelerando el proceso de erosión, y, por ende, de desertificación. A su vez, los cultivos de hoja de coca tienen mayor capacidad para extraer los nutrientes del suelo. Todo esto queda evidenciado en los estudios hechos por la Universidad Nacional Agraria de la Selva, en Tingo María, según los cuales el cultivo de coca genera una erosión promedio de treinta metros cúbicos por hectárea al año, lo que arroja durante el último quinquenio la cantidad de 5.2 millones de metros cúbicos de suelo erosionado.²¹

c) La contaminación de cursos de agua

Provocada por la utilización de insumos químicos y productos contaminantes, como el kerosene, la acetona, el ácido sulfúrico, el ácido clorhídrico, entre otros, que, al concluir el proceso de maceración de la hoja de coca, son vertidos en suelos y ríos,

20 Véase: http://www.devida.gob.pe/Documentacion/Impacto_ambiental_del_cultivo_de_coca.ppt (consultado por última vez el 6 de marzo de 2009).

21 DEVIDA. *Estrategia nacional de lucha contra las drogas 2002-2007*. Lima: DEVIDA, 2004, pp. 18-19.

contaminándolos en forma inmediata, convirtiendo las aguas en no aptas para el consumo de seres vivos, y ocasionando un grave perjuicio en la flora y fauna silvestres. Adicionalmente, los cultivadores de coca en el Perú emplean gran cantidad de agroquímicos como fertilizantes foliares, insecticidas y fungicidas, muchos de uso prohibido, creando un ambiente hostil para las diversas formas de vida. Se calcula que, en el último quinquenio, han sido arrojados ciento dieciocho millones de litros de sustancias altamente contaminantes.²²

d) La pérdida de diversidad biológica, como consecuencia de los tres efectos que acaban de mencionarse.

1.3.5. Conexión con otras amenazas

Existe consenso en la Comunidad Internacional respecto a la estrecha interrelación entre el narcotráfico y otros delitos de carácter transnacional, tales como la trata de seres humanos (especialmente, mujeres y niños), el blanqueo de dinero, la corrupción, el tráfico ilícito de armas y de precursores químicos, y el terrorismo. Todos estos crímenes constituyen serias amenazas a la seguridad de los Estados, aunque tienen la particularidad de rebasar en sus actividades y alcances las fronteras de los mismos.

En efecto, diversas resoluciones e instrumentos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, que se analizarán más adelante, reconocen esta conexión y señalan la responsabilidad común y compartida de todos los Estados, organizaciones y otros actores en la lucha contra las referidas amenazas. En ese sentido, estos mismos documentos exigen no sólo esfuerzos nacionales, sino un planteamiento integral basado en la cooperación internacional.

El problema de esta interconexión es que los crímenes referidos se retroalimentan entre sí, constituyéndose en soporte uno del otro. Ello hace más difícil la lucha contra estos flagelos, en tanto una acción integral supone fortaleza institucional, cuantiosos recursos materiales y humanos, estrategia y decisión política, que muchas veces no están presentes en nuestros países.

En el caso particular del Perú, la interrelación apuntada es evidente en términos de la conexión del narcotráfico con los remanentes de la subversión terrorista de Sendero Luminoso en algunas zonas del país, pero también con la corrupción, el lavado de dinero y el tráfico de armas. Todo ello, si bien dificulta y hace más compleja la acción del Estado para hacerle frente, también implica un mayor nivel de compromiso de la Sociedad y del Estado en su conjunto.

²² DEVIDA. *Estrategia nacional de lucha contra las drogas 2002-2007*, Lima: DEVIDA, 2004, p. 20. Véase: http://www.devida.gob.pe/Documentacion/Impacto_ambiental_del_cultivo_de_coca.ppt (consultado por última vez el 6 de marzo de 2009).

2. Instrumentos y mecanismos internacionales de lucha contra el narcotráfico

La convicción de que el tráfico ilícito de drogas constituye una amenaza a la seguridad internacional ha llevado a los Estados y a diversas organizaciones internacionales a promover la celebración de diversos tratados y a la creación de una serie de mecanismos, en los planos universal, birregional, regional, subregional y bilateral, destinados a promover la cooperación en la lucha contra este flagelo y otros delitos conexos.

En el caso del Perú, debe destacarse su condición de parte en los referidos instrumentos y mecanismos internacionales, lo cual conlleva la obligación de ajustar su comportamiento a tales compromisos. Actuar en sentido contrario, no sólo genera responsabilidad internacional, desde una perspectiva jurídica, sino también graves consecuencias en los campos político, económico y social, desde una perspectiva práctica, como tendremos oportunidad de comprobar más adelante.

2.1. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas

2.1.1. Instrumentos

a) Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972²³

En virtud de este tratado, del cual son parte más de ciento ochenta países, los Estados miembros se comprometen a adoptar todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para limitar la producción, fabricación, exportación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes para fines médicos y científicos.²⁴

En ese sentido, los Estados miembros deben erradicar los cultivos ilícitos de amapola o adormidera, cannabis y hoja de coca. En relación a esta última, se asume además un período transitorio de veinticinco años —a contar desde la entrada en vigor de la Convención— respecto al uso tradicional por masticación (chacchado) a cuyo vencimiento dicho uso quedará prohibido.²⁵ Sin embargo, conviene llamar la atención que esta obligación debe contrastarse con lo establecido por la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 que admite el uso tradicional de la hoja de coca donde exista evidencia histórica comprobada.

23 Ratificada por el Estado peruano el 21 de abril de 1964. El Instrumento de ratificación fue depositado el 22 de julio de 1964. A su vez, el Perú ratificó el Protocolo de Enmienda a la Convención de 1961, suscrito en Ginebra, el 25 de marzo de 1972, mediante Instrumento de fecha 6 de julio de 1977, depositado el 12 de septiembre de 1977.

24 Art. 4.

25 Arts. 24, 26, 28 y 49, inciso 2 e).

Adicionalmente, cuando las condiciones existentes en el país determinen que la prohibición de los referidos cultivos resulte ser la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar el tráfico ilícito de estos estupefacientes, los Estados se comprometen a prohibir dicho cultivo.²⁶

Por otro lado, los Estados que permitan el cultivo legal de la hoja de coca deben designar un organismo nacional que centralice las funciones de otorgamiento de licencias y establecimiento de zonas donde se permitirá el cultivo lícito; a su vez, a dicho organismo le corresponderá de manera exclusiva la importación, exportación, comercialización (interna e internacional) y distribución de la totalidad de la producción con fines lícitos.²⁷ Esta entidad, en el caso del Perú, es la Empresa Nacional de la Coca (ENACO S.A.). De esto se desprende que no resultaría compatible con las obligaciones internacionales asumidas transferir tal empresa a un gobierno regional, puesto que las funciones que, con exclusividad se le atribuyen, excederían el ámbito de competencia de aquél; ello ha quedado igualmente consagrado en la sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de septiembre de 2005 a propósito de ordenanzas dictadas por los gobiernos regionales del Cuzco y Huánuco en relación a la hoja de coca.²⁸

No obstante, merece resaltarse que hay limitaciones para la comercialización internacional de productos derivados de la hoja de coca; en efecto, la misma podrá realizarse en relación a agentes saporíferos, siempre que no contengan ningún alcaloide.²⁹

Asimismo, los Estados asumen la obligación de considerar como delito todas aquellas actividades vinculadas al cultivo, producción y distribución de estupefacientes para usos no admitidos por la presente Convención, debiéndose castigar a los infractores con penas de privación de la libertad.

Finalmente, un aspecto importante a destacar respecto a la hoja de coca es su inclusión en la lista 1 de la Convención relativa a estupefacientes sujetos a fiscalización internacional, en razón a su contenido de alcaloide. Sin embargo, recientemente, países como Bolivia están impulsando el retiro de la hoja de coca de dicha lista; también en el Perú se han alzado algunas voces en ese sentido, provenientes fundamentalmente de líderes del movimiento cocalero. Este planteamiento resulta sumamente grave por la distorsión que pretende consagrar; un eventual retiro de la hoja de coca de la lista 1 de la referida Convención implicaría negar una realidad, cual es que la hoja de coca tiene alcaloide, y, por tanto, es una droga, así como que más del noventa por ciento de su producción en el Perú se destina al narcotráfico.

²⁶ Art. 22.

²⁷ Arts. 23 y 26.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de septiembre de 2005, a propósito de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República contra la Ordenanza Regional N° 031-2005-GRC/CRC, promulgada por el Presidente del Gobierno Regional del Cuzco, y las Ordenanzas Regionales N° 015-2004-CR-GRH y 027-2005-E-CR-GRH, promulgadas por la Presidenta del Gobierno Regional de Huánuco.

²⁹ Arts. 24, 27, 30 y 31.

b) Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971³⁰

En virtud del presente Convenio, del cual son partes alrededor de ciento ochenta países, los Estados se comprometen a realizar acciones preventivas y represivas contra el tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas contenidas en las listas anexas a dicho tratado. En ese sentido, los Estados se obligan a prestarse apoyo mediante el intercambio de información, cooperación judicial y lucha coordinada contra el tráfico ilícito.³¹

Específicamente, respecto de las sustancias contenidas en la lista I, las Partes se comprometen a prohibir todo uso, excepto el que con fines científicos y médicos realicen personas debidamente autorizadas.³² Tratándose de las sustancias incluidas en las listas II, III y IV, las Partes deberán exigir que la fabricación, distribución y comercio de las mismas estén sometidas a un régimen de licencias y fiscalización, y que solamente puedan ser suministradas con receta médica.³³

c) Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988³⁴

En virtud de la presente Convención, de la cual son partes ciento ochenta países, los Estados se obligan a promover la cooperación entre sí para hacer frente al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. En el plano interno, cada una de las partes deberá tipificar como delitos la producción, distribución y comercialización de la adormidera o amapola, la hoja de coca, el cannabis y cualquier otro estupefaciente. Merece resaltarse que este tratado atribuya también carácter delictivo a la organización, gestión o financiación de las actividades antes mencionadas, así como a la conversión o transferencia de bienes con el objeto de ocultar o encubrir su origen ilícito.³⁵

En ese sentido, la Convención pone énfasis en la cooperación entre las partes en materia de interdicción o de apoyo a ésta (acciones de control aéreo, marítimo y en las fronteras terrestres), fiscalización (en términos de mayor seguimiento y control), cooperación judicial, inteligencia e intercambio de información, acciones de inteligencia financiera (incidiendo en la lucha contra la financiación del narcotráfico y el terrorismo y el lavado de dinero).

30 El Estado peruano se adhiere a este Convenio mediante Instrumento de fecha 28 de noviembre de 1979, depositado el 28 de enero de 1980.

31 Art. 21.

32 Art. 7.

33 Arts. 7, 8 y 9.

34 Ratificada por el Perú el 26 de noviembre de 1991. El Instrumento de ratificación es de fecha 12 de diciembre de 1991, el mismo que se deposita el 16 de enero de 1992.

35 Arts. 2 y 3.

Por otro lado, si bien esta Convención ratifica las obligaciones asumidas por los Estados conforme a los tratados antes reseñados, cabe destacar que plantea una excepción en relación a la prohibición del cultivo de plantas que contengan estupefacientes o sustancias psicotrópicas, como la hoja de coca, dejando a salvo el cultivo destinado al uso tradicional lícito donde exista evidencia histórica.³⁶ Ello no implica, en sintonía con lo establecido por la Convención de 1961, que los Estados puedan sustraerse a la obligación de erradicar los cultivos de hoja de coca dedicados a fines ilícitos. Debe tenerse en cuenta que, en el caso del Perú, más del noventa por ciento de la producción de hoja de coca va al narcotráfico, lo cual refuerza la imperatividad de cumplir esta obligación internacional.

Adicionalmente, merece resaltarse que el Perú formula una reserva al momento de ratificar la presente Convención, en el sentido que la calificación como delito del cultivo de estupefacientes debería estar circunscrito al cultivo para fines ilícitos. Ello se explica por la presencia en nuestro país de un consumo tradicional, que, no debe perderse de perspectiva, reviste proporciones menores en relación al conjunto de la población.

d) Convención Internacional para la represión del financiamiento del terrorismo³⁷

Esta Convención, adoptada a fines de 1999, resulta particularmente importante para el Perú debido a las conexiones actualmente existentes entre los remanentes de la subversión senderista y los cárteles del narcotráfico. Así, consagra como delito la acción de proveer o recolectar fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, para cometer en otro Estado un acto de terrorismo o cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier persona que no participe en las hostilidades en una situación de conflicto armado.³⁸ Adicionalmente, dispone la obligación de cada Estado parte de sancionar estos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su carácter grave.³⁹

³⁶ Art. 14.

³⁷ Aprobada por Resolución legislativa 27544, del 25 de octubre de 2001. El Perú ratifica este tratado por medio de Decreto Supremo 084-2001-RE. El Instrumento de ratificación fue depositado el 10 de noviembre de 2001.

³⁸ Arts. 2 y 3.

³⁹ Art. 4.

e) Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional⁴⁰

La importancia de este instrumento internacional, cuyo texto fue adoptado en una Conferencia internacional celebrada en Palermo, Italia, en diciembre de 2000, para la temática objeto de análisis, radica en que penaliza y combate el blanqueo de dinero procedente de delitos como el narcotráfico. En este sentido, establece un conjunto de disposiciones destinadas a la prevención, investigación y enjuiciamiento de las personas que intencionalmente conviertan o transfieran bienes a sabiendas que son producto del delito, así como a quienes oculten o disimulen el origen ilícito de un bien.⁴¹

De igual forma, dispone la necesidad que las instituciones financieras y los bancos puedan ser supervisados a efectos de evitar que sean utilizados para el blanqueo de dinero.⁴²

f) Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción⁴³

Este tratado internacional, cuyo texto fue adoptado en diciembre de 2003, en Mérida, México, promueve y fortalece las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.⁴⁴ Así, se plantean diversas normas relativas al blanqueo de dinero, al secreto bancario y a la inteligencia financiera, que constituyen tres instrumentos fundamentales en el combate al narcotráfico, al lavado de dinero y a la financiación de éstas y otras actividades ilícitas.

En cuanto a lo primero, esto es el lavado de dinero, la Convención dispone la obligación de cada Estado parte de establecer un régimen interno para la supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero, vigilar el movimiento transfronterizo de efectivo, promover la cooperación entre las autoridades judiciales, tipificar como delito la conversión o transferencia de bienes a sabiendas que son producto de actividades ilícitas, y adoptar medidas orientadas a la recuperación de activos, entre otras.⁴⁵

En relación a lo segundo, esto es el secreto bancario, este tratado dispone también la obligación de cada Estado parte de establecer mecanismos adecuados que eviten

40 Aprobada por Resolución Legislativa 27527, del 4 de octubre de 2001. El Perú ratifica este tratado por medio del Decreto Supremo 088-2001-RE. El Instrumento de ratificación fue depositado el 23 de enero de 2002.

41 Arts. 3, 6 y 7.

42 Art. 7.

43 Aprobada mediante Resolución Legislativa 28357, de 5 de octubre de 2004. El Perú ratifica este tratado por medio del Decreto Supremo 075-2004-RE. El instrumento de ratificación fue depositado el 16 de noviembre de 2004.

44 Art. 1.

45 Arts. 14, 23, 51 y 52.

la utilización del mismo como un obstáculo para las investigaciones penales de los delitos tipificados en dicho instrumento.⁴⁶

En torno a lo tercero, esto es inteligencia financiera, los Estados parte se comprometen a crear una dependencia de inteligencia financiera encargada de investigar y analizar toda transferencia financiera sospechosa, a efectos de impedir y combatir la utilización de medios financieros para el lavado de dinero y la financiación de actividades ilícitas, como el narcotráfico.⁴⁷

2.1.2. Mecanismos

a) Comisión de Estupefacientes

Se trata del órgano principal del sistema de Naciones Unidas, y, desde su constitución en 1946, se encuentra adscrito al Consejo Económico y Social de la organización. Entre sus funciones está la formulación de recomendaciones a los Estados miembros para la aplicación de los tratados internacionales en la materia.⁴⁸

Al respecto, cabría resaltar que el Perú ha sido reelegido por aclamación como miembro de la Comisión de Estupefacientes para el período 2008-2011, junto con Argentina, Cuba, El Salvador, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.⁴⁹

b) Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)

Se trata de un órgano instituido por la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 que está conformado por trece miembros y cuyas funciones comprenden examinar los informes que los Estados partes deben presentar anualmente en relación al cumplimiento de las obligaciones previstas en el tratado. La Junta tiene la potestad de supervisar dicho cumplimiento, pudiendo para ello solicitar explicaciones, celebrar consultas y plantear sugerencias; en caso de no acogerse estas últimas, la Junta puede llamar la atención de las Partes, de la Comisión de Estupefacientes y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Inclusive, la Junta se encuentra facultada para publicar un informe sobre el particular.⁵⁰

En relación al Perú, la JIFE, a través de su último informe, ha resaltado que el Gobierno peruano ha promulgado una serie de leyes encaminadas a fortalecer la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de los casos de delincuencia organizada, así como la fiscalización de precursores químicos y la penalización de los actos

46 Art. 40.

47 Art. 58.

48 Arts. 1 y 8 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

49 Nota de prensa 093-07 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, fechada en Lima, el 2.5.2007. Documento del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas número E/2007/9.

50 Arts. 1, 9, 14 y 18 de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

perpetrados con objeto de entorpecer la erradicación de los cultivos ilícitos.⁵¹ No obstante, ha expresado su preocupación por las iniciativas de algunas autoridades regionales y locales destinadas a aprobar normas que legalizan todo cultivo de hoja de coca, sin distinguir el destino o la finalidad que fuera a dársele. En efecto, los gobiernos regionales del Cuzco y Huánuco dictaron en 2005 unas ordenanzas destinadas a legalizar los cultivos de hoja de coca, sin discriminar el destino de éstos ni importar que los productores estuvieran incluidos en el Registro que lleva la Empresa Nacional de la Coca – ENACO S.A. Ello, a todas luces, resulta manifiestamente inaceptable, pues violenta de manera flagrante todos los compromisos internacionales asumidos por el Perú en la materia, donde se establece con meridiana claridad la obligación de erradicar todo cultivo ilícito e, incluso, penalizar a quienes participen en el cultivo ilícito, su procesamiento, comercialización y demás actividades vinculadas o derivadas de éste. Afortunadamente, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de tales ordenanzas según consta en la sentencia anteriormente citada del 27 de septiembre de 2005.⁵²

c) Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD)

La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito-ONUDD se constituye como tal en octubre de 2002, al ampliarse las funciones y cambiar la denominación del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas-PNUFID. Éste, a su vez, era el fruto de la transformación previa, en 1991, del Fondo de las Naciones Unidas para el Control del Abuso de Drogas-UNFDAC.

En ese sentido, cabe destacar que ONUDD concentra su labor en tres pilares:⁵³

- i) Las actividades de investigación y análisis para incrementar el conocimiento y facilitar las decisiones políticas en materia de drogas ilícitas y delincuencia.
- ii) La labor normativa para facilitar la ratificación de tratados internacionales o la elaboración de legislación nacional sobre drogas ilícitas, delincuencia y terrorismo.
- iii) Los proyectos de cooperación técnica destinados a incrementar la capacidad de los Estados miembros para combatir las drogas ilícitas, la delincuencia y el terrorismo.

51 JIFE, Informe correspondiente a 2008, Nueva York, Naciones Unidas, 2009, documento número E/INCB/2008/1, p. 83.

52 Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de septiembre de 2005, a propósito de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República contra la Ordenanza Regional N° 031-2005-GRC/CRC promulgada por el Presidente del Gobierno Regional de Cuzco, y las Ordenanzas Regionales N° 015-2004-CR-GRH y 027-2005-E-CR-GRH, promulgadas por la Presidenta del Gobierno Regional de Huánuco.

53 Informe del Secretario General de Naciones Unidas: Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas, 1° de agosto de 2006, documento número A/61/221, pp. 16 y 17.

2.2. En el marco de la Organización de Estados Americanos

2.2.1. Instrumentos

Convención Interamericana contra la Corrupción⁵⁴

Este tratado data de 1996 y apunta, fundamentalmente, a que los Estados parte establezcan internamente un conjunto de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. En tal sentido, consagra como acto de corrupción el aprovechamiento doloso y la ocultación de bienes provenientes de delitos, como puede ser el tráfico ilícito de drogas.⁵⁵

Merecen resaltarse también las disposiciones relativas al soborno transnacional, al indicar la obligación de los Estados de prohibir y sancionar el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado dádivas u otros beneficios a cambio de que el mismo realice u omita cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.⁵⁶

Finalmente, esta Convención dispone la obligación de los Estados parte de brindarse asistencia en la identificación, rastreo, inmovilización, confiscación y decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de actos de corrupción.⁵⁷

2.2.2. Mecanismos

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)

Se establece en virtud del Programa de Acción de Río, de 1986, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). La misma está actualmente adscrita a la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, tiene carácter permanente, y, de conformidad con sus Estatutos, celebra anualmente dos períodos ordinarios de sesiones y puede ser convocada de manera extraordinaria a solicitud de los Estados miembros. Tiene su sede en Washington D.C. e incluye como parte de su estructura a la Presidencia y a la Secretaría Ejecutiva.

En cuanto a sus objetivos, CICAD alienta la cooperación entre los Estados miembros de la OEA contra las drogas ilícitas, así como promueve la capacidad de éstos en la materia. A tal efecto, realiza diversas acciones en los campos de reducción de la oferta y la demanda, lucha contra el lavado de activos, prevención y desarrollo alternativo, formación y capacitación de los sistemas de inteligencia (policial y

⁵⁴ Aprobada mediante Resolución Legislativa 26756, de 5 de marzo de 1997. El Perú ratifica este tratado por medio del Decreto Supremo 012-97-RE. El Instrumento de ratificación fue depositado el 4 de junio de 1997.

⁵⁵ Arts. II y VI, inciso 1, literal d.

⁵⁶ Art. 8.

⁵⁷ Art. 15.

financiera) e intercambio de información y experiencias a través del Observatorio Interamericano sobre Drogas. Adicionalmente, ha ido progresivamente ampliando su ámbito de actuación a otros campos vinculados al narcotráfico, tales como tráfico de armas y delincuencia organizada transnacional.

Un aspecto especialmente relevante en la tarea de CICAD es el ir planteando una serie de metas a ser cumplidas por los Estados miembros de la OEA en relación a compromisos adoptados en los ámbitos regional y universal. Al mismo tiempo, cuenta con un sistema periódico de verificación a cargo de expertos de diferentes nacionalidades, quienes analizan los informes que los Estados presentan a la Comisión y formulan las recomendaciones que fueran pertinentes. Este Mecanismo de Evaluación Multilateral constituye una innovación en el plano regional y complementa, sin duda, la labor de los órganos competentes del sistema de Naciones Unidas. A su vez, CICAD está también en permanente contacto con Estados no miembros de la OEA, de los cuales recibe cooperación y que acuden también en calidad de observadores a sus reuniones.

2.3. En el marco de la Comunidad Andina

El Perú y los demás países de la Comunidad Andina son parte de los instrumentos internacionales mencionados líneas atrás y participan en los mecanismos de cooperación previstos en ellos. Esto no obsta para que, en el marco de la política exterior andina, se plantee una acción coordinada en la lucha contra las drogas ilícitas que involucre a los órganos comunitarios y a los Estados miembros. Como evidencia de ese espíritu, existen decisiones adoptadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la mayor importancia, tanto por su contenido como por el hecho que estas normas tienen carácter jurídico vinculante y prevalente respecto de la normatividad nacional.

En ese sentido, la Decisión 505, de 22 de junio de 2001, aprueba el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. El mismo se encuentra bajo la responsabilidad del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, disponiéndose el establecimiento de un Comité Ejecutivo que está integrado por funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y los responsables nacionales de la lucha antinarcóticos; la Secretaría Técnica de dicho Comité, entretanto, es ejercida por la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Merece resaltarse que el Plan Andino contra las Drogas Ilícitas apunta a fortalecer las estrategias nacionales para cumplir los compromisos internacionales asumidos por los Estados miembros conforme a tratados de alcance más amplio, como la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Se busca, entonces, reforzar el control de la producción, el contrabando y el desvío de precursores químicos; la erradicación técnica de cultivos para fines ilícitos (en forma manual o aérea, con respeto a las normas ambientales,

promoviendo la coordinación entre los responsables de los programas de erradicación y los de desarrollo alternativo, y fomentando acuerdos con las comunidades locales para ese objetivo); desarrollo alternativo (buscando generar condiciones que hagan viable la sustitución de cultivos y el fortalecimiento de la capacidad para ofrecer servicios básicos y el desarrollo de infraestructuras económicas en las zonas de cultivos para fines ilícitos); desmantelamiento de la infraestructura y organizaciones de producción y transporte; lavado de activos (tipificando a éste como delito autónomo, distinguiéndolo de otras figuras delictivas, y estableciendo normativamente su relación con el robo de vehículos, la extorsión, el secuestro, la trata de blancas, el tráfico de órganos y el tráfico de armas); y reducción de la demanda.

Otros aspectos significativos del Plan Andino contra las Drogas Ilícitas son el haber contemplado niveles de cooperación a escala binacional y en el plano de una estrategia comunitaria integral. Esta última incide en el fortalecimiento de la cooperación y el intercambio de información entre los responsables de las políticas nacionales antidrogas, a nivel judicial y penal (promoviendo la armonización de las legislaciones) y en el campo del desarrollo alternativo, el cual es coordinado por el Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA) como instancia especializada.

Por otro lado, la Decisión 602, adoptada en Cuzco, el 6 de diciembre de 2004, aprueba la Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Dicha Norma busca reforzar las acciones en la materia, poniendo especial énfasis en aquellas sustancias que pudieran utilizarse en los casos de la cocaína y la heroína. Esta Decisión es ampliamente respetuosa de los compromisos internacionales asumidos por los Estados miembros de la Comunidad Andina en tratados de alcance más amplio y de la facultad de aquellos para desarrollar la materia, pero tiene el valor agregado de contemplar una serie de medidas administrativas a ser cumplidas por los Estados, con prescindencia que las legislaciones de éstos pudieran haberlas también considerado, como la existencia de un Registro de personas naturales o jurídicas que importen o exporten sustancias químicas controladas, y el establecimiento de una Lista Única Comunitaria Básica de estas sustancias. Resulta muy importante para el Perú que tal Lista –contenida en el Anexo I– incluya, entre otras, a la acetona, el ácido clorhídrico, el ácido sulfúrico, el carbonato de sodio, y, muy especialmente, al permanganato de potasio. Finalmente, el Anexo II recoge, con buen criterio, los Cuadros I y II de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Para concluir, la Decisión 614, aprobada en Lima, el 15 de julio de 2005, aprueba la “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible”. En ese sentido, el marco de ésta y su Plan de Acción figuran, respectivamente, en los Anexos I y II, debiendo resaltarse que cada Estado miembro ha detectado unas zonas prioritarias –susceptibles de ser modificadas a futuro– donde se concentrarían los esfuerzos en materia de desarrollo alternativo. En el caso del Perú, éstas serían las cuencas del

Huallaga Central y Alto Huallaga (Tocache, Uchiza, Aucayacu, Monzón y Tingo María), Aguaytía, Pachitea-Palcazu, el valle de los ríos Apurímac y Ene, La Convención y Lares, San Gabán, y Tambopata-Inambari. A tal efecto, resulta especialmente importante la aportación de recursos que haga cada país, así como la cooperación de los países donde se concentran los mayores niveles de demanda de las drogas ilícitas. Entre los ejemplos que la propia Decisión resalta está la ayuda prestada por los Estados Unidos y la Unión Europea a distintos proyectos de desarrollo alternativo en el área andina.

Al mismo tiempo, cabe destacar que la Decisión 614 determina también la forma como se articulan los instrumentos institucionales con vistas al cumplimiento de los objetivos planteados, encomendándose la responsabilidad del seguimiento y ejecución de la Estrategia al Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA) que fuera creado a través de la Decisión 549, de junio de 2004. A su vez, el Comité Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos define las líneas de acción para que el desarrollo alternativo converja con las demás acciones comunitarias en materia de lucha contra las drogas, y la Secretaría General de la Comunidad Andina interviene en la administración, seguimiento y revisión del Plan de Acción de la Estrategia al ejercer la Secretaría Técnica del CADA.

2.4. En otros escenarios

2.4.1. América Latina y el Caribe y la Unión Europea

En la reunión del Consejo Europeo (integrado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea) que tuvo lugar en Madrid, en diciembre de 1995, se plantea la creación de un Mecanismo birregional de Cooperación y Coordinación entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) en materia de Drogas. Posteriormente, ya creado el Mecanismo, en abril de 1999 y partiendo del principio de “responsabilidad compartida”, se aprueba el Plan de Acción de Panamá; el mismo identifica cinco áreas en las que se centraría la cooperación birregional: (i) reducción de la demanda; (ii) cooperación judicial, policial y aduanera; (iii) cooperación marítima; (iv) control de precursores; y (v) lavado de activos. Al año siguiente, en Lisboa, se definen cuatro áreas prioritarias: (i) reducción de la demanda; (ii) desarrollo alternativo; (iii) lavado de activos; y (iv) cooperación marítima.

En ese sentido, cada año se celebran reuniones donde intervienen altos representantes de los Estados de ambas regiones y de la UE, con vistas a realizar un seguimiento de las acciones emprendidas conforme al Plan de Panamá y los criterios aprobados en Lisboa. En lo que al área andina se refiere, resulta importante resaltar el énfasis atribuido a la financiación de proyectos de desarrollo alternativo, integral, sostenible, e, incluso, preventivo, como el Laboratorio de Paz, en Colombia, y el ejecutado en Pozuzo Palcazu, en el Perú, por más de veintidós millones de euros.

2.4.2. Los países andinos y la Unión Europea

a) Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) Plus

En la perspectiva de contribuir a desterrar el flagelo de las drogas ilícitas desde una dimensión de “responsabilidad compartida”, la entonces Comunidad Económica Europea otorga, desde 1991, un acceso preferencial para los países de la Comunidad Andina al mercado comunitario europeo, conforme al régimen conocido como “SGP Drogas” o “SGP Andino”. El mismo se concibe —a semejanza de los beneficios considerados por la ATPDEA de los Estados Unidos, que se presentarán más adelante— a título de concesión unilateral por un tiempo determinado, y entraña la liberación de aranceles para el ingreso de una amplia gama de productos andinos a tan importante mercado. Sin embargo, en 2005, se produce su sustitución por el “SGP Plus”, a raíz de ciertos problemas surgidos en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) al haberse extendido su ámbito de aplicación a países no contemplados inicialmente.

El “Régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza”, conocido como “SGP Plus”, se encuentra regulado por el Reglamento (CE) N° 980/2005 del Consejo de la Unión Europea, de 27 de junio de 2005, y toma como base tanto la ratificación como la aplicación por parte de los beneficiarios de una serie de tratados internacionales relativos a derechos humanos y laborales, de un lado, y referentes al medio ambiente y a principios de gobernanza, de otro. En este segundo grupo de acuerdos se incluyen expresamente los siguientes instrumentos adoptados en el marco de las Naciones Unidas: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.⁵⁸

Consecuentemente, el artículo 16° del citado Reglamento comunitario, de aplicación obligatoria en todos los Estados de la Unión Europea, dispone que:

2.- Sin perjuicio del apartado 1, el régimen especial de estímulo a que se refiere la sección 2 del capítulo II podrá suspenderse temporalmente respecto a la totalidad o parte de los productos acogidos a dicho régimen originarios de un país beneficiario, en caso de que la legislación nacional de dicho país deje de incorporar aquellos convenios a que se refiere el anexo II que han sido ratificados en cumplimiento de los requisitos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 9, o no se apliquen de manera efectiva.

Por lo tanto, si un país beneficiario del “SGP Plus”, como el Perú, incumple las condiciones señaladas en el párrafo anterior, puede ver interrumpida la continuidad de los beneficios derivados de este régimen especial.

⁵⁸ Véase artículo 9° y Anexo III del Reglamento (CE) N° 980/2005 del Consejo de la Unión Europea, del 27 de junio de 2005 (publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, edición del 30 de junio de 2005).

b) Diálogo Especializado de Alto Nivel en materia de Drogas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea

Considerando la necesidad de una acción integral contra las drogas ilícitas y el principio de “responsabilidad compartida”, se instituye, en 1995, un Diálogo Especializado entre la Comunidad Andina y la Unión Europea para abordar diversas cuestiones de interés común en materia de lucha contra el problema de las drogas. En ese sentido, merece resaltarse que, además del Mecanismo que involucra al conjunto de América Latina y el Caribe, exista otro particular con la subregión andina. Ello posibilita abordar de manera más específica las situaciones que afrontan los países del área y establecer cauces de cooperación frente a una creciente realidad, cual es el incremento del consumo de cocaína procedente de países andinos en países de la Unión Europea.

En efecto, Europa ha pasado a ser el segundo mercado ilícito de cocaína del mundo, siendo España y el Reino Unido los países que tienen la tasa más alta de abuso de dicha droga. De igual forma, el consumo de opiáceos ha aumentado en Europa Oriental, amén de los estimulantes de tipo anfetamínico que tienen en Europa a uno de sus principales mercados. Por todo ello, resulta importante reforzar el referido Diálogo Especializado de Alto Nivel en la perspectiva de intensificar los niveles de cooperación e intercambio de información.

2.4.3. Los países andinos y los Estados Unidos de América

a) El antecedente del ATPDEA y el Acuerdo de Promoción Comercial

En la perspectiva de una acción integral contra el tráfico ilícito de drogas, deben abordarse distintas tareas de manera conjunta: de un lado, labores de erradicación de cultivos ilícitos y de sustitución de éstos por otros lícitos, y, de otro, acceso a nuevos mercados (nacionales e internacionales) y construcción de infraestructuras que posibiliten hacer llegar los productos a tales mercados. En ese sentido, y desde una visión de “responsabilidad compartida”, los Estados Unidos de América crearon un mecanismo de carácter unilateral destinado a favorecer el acceso al mercado estadounidense, con exoneración total de aranceles, de una muy amplia gama de productos provenientes de los países andinos especialmente afectados por el problema del narcotráfico (Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú). Como contraparte, los Estados beneficiarios debían cumplir los compromisos internacionales asumidos en la materia, incluyendo la erradicación de cultivos ilícitos, el control de precursores e insumos químicos, y la lucha contra el lavado de activos, entre otros, contenidos en tratados multilaterales y bilaterales entre los Estados Unidos y los países beneficiarios.

La Ley de Promoción Comercial y Erradicación del Tráfico de Drogas (mencionada generalmente por sus siglas en inglés, ATPDEA) reguló este mecanismo, el cual

estaba limitado en el tiempo al período de vigencia contemplado por aquella. Si bien la ATPDEA fue firmada por el Presidente estadounidense el 6 de agosto de 2002, sus efectos se retrotrajeron al 4 de diciembre de 2001, y, aunque los beneficios previstos en ella expiraban inicialmente el 31 de diciembre de 2006, fueron objeto de sucesivas ampliaciones, hasta la suscripción y entrada en vigor en el 2009, del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos de América. El antecedente inmediato de este mecanismo fue la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, según sus siglas en inglés) que estuvo en vigor entre diciembre de 1991 y diciembre de 2001, con la particularidad de no comprender dentro de los productos sometidos al régimen preferencial a los textiles y las confecciones.

Entre los requisitos que contemplaba la ATPDEA para el disfrute de los beneficios previstos en ella se encontraba la certificación antinarcoóticos que, conforme a la Ley de Ayuda Exterior (Foreign Assistance Act) de 1961, otorga periódicamente el gobierno estadounidense. Adicionalmente, como se sabe, cuando no se cuenta con dicha certificación, queda suspendida la posibilidad de obtener ayuda exterior de los Estados Unidos o créditos del EXIMBANK o de la Corporación para la Inversión Privada en el Extranjero (OPIC). Al mismo tiempo, a los países que carezcan de tal certificación se les sanciona privándolos de los aranceles preferenciales autorizados por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), imponiéndoles restricciones para el transporte aéreo con los Estados Unidos e impidiéndoles tener cuotas de importación de azúcar en el mercado estadounidense.⁵⁹

En el caso de un país andino, como el Perú, que tiene un Acuerdo de promoción comercial vigente con los Estados Unidos⁶⁰, el acceso preferente al mercado estadounidense está sometido a las reglas contenidas en el mismo y no depende ya de un mecanismo unilateral, con duración limitada, como el recogido en la ATPDEA. Sin embargo, no debe perderse de vista que se mantiene el ya descrito condicionamiento de la certificación antinarcoóticos para cualquier ayuda o préstamo de los Estados Unidos.

b) Los Acuerdos con el Perú

El 23 de julio de 1996, el Perú y los Estados Unidos celebraron un Convenio para Combatir el Uso Indebido y la Producción y el Tráfico Ilícitos de Drogas, con vistas a reforzar la cooperación bilateral en el marco de los compromisos asumidos conforme a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes

59 Véase: ATPDEA, sección 3103, b), 6, B) <http://usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossier5 CertDrogas.htm> <http://acd.ufij.br/gruporetis/Anuario2003> <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0997>

60 El Acuerdo de Promoción Comercial fue suscrito el 12 de abril de 2006, siendo aprobado por el Congreso peruano el 28 de junio de 2006 y ratificado por el Congreso estadounidense el 4 de diciembre de 2007. Un Protocolo de Enmiendas a dicho Acuerdo fue suscrito por las partes en 2007 y ratificado por el Perú ese mismo año. El Acuerdo de Promoción Comercial entre los dos países entró en vigencia el 1 de febrero de 2009.

y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Tal instrumento parte de afirmar el principio de responsabilidad compartida y la participación de ambos países en la lucha contra las drogas a nivel internacional en proporción a sus capacidades económicas. Al mismo tiempo, este tratado confirma, según viene sosteniéndose en el presente documento, que la producción, transformación, comercialización y consumo indebido de drogas representa “un problema que afecta a la humanidad en general y a ambos países en particular y que constituye una amenaza a sus seguridades nacionales, la salud y la seguridad de sus ciudadanos, y un creciente peligro para su medio ambiente”.⁶¹

El mencionado Convenio tiene la virtud de abordar de manera integral las diferentes cuestiones relacionadas con la lucha contra el narcotráfico, incluyendo la posibilidad de realizar estrategias conjuntas y de concertar posiciones en foros internacionales.⁶² En ese sentido, a los efectos de materializar los compromisos contenidos en tal tratado, se celebró, en la misma fecha, un Acuerdo Operativo orientado a apoyar las acciones del gobierno del Perú en materia de tráfico ilícito de drogas. Este último considera la posibilidad de introducir enmiendas sucesivas, donde, entre otras cosas, van ajustándose periódicamente los montos de dinero por concepto de la cooperación prestada por los Estados Unidos al Perú en los diversos campos relacionados con la lucha contra el narcotráfico, como son, entre otros, el apoyo a las acciones de interdicción y erradicación, el control de insumos químicos, los proyectos de desarrollo alternativo, y las operaciones de inteligencia financiera respecto al lavado de activos.⁶³

c) Plan Colombia

En 2000, el gobierno colombiano pone en marcha el denominado “Plan Colombia” que abarcaba el fortalecimiento del Estado, la estabilización de la economía, la reforma del sector Justicia, la democratización y el desarrollo social, y una estrategia antinarcóticos y de lucha contra grupos alzados en armas al interior de las fronteras de ese país. Este Plan fue, a su vez, acompañado del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario” y de otro militar, conocido como “Plan Patriota”, los cuales ponen énfasis en cambiar el equilibrio de la guerra interna a favor del Estado colombiano, conjugando acciones de carácter militar con otras destinadas a enfrentar las fuentes de financiación de estos grupos irregulares, como el narcotráfico.

61 El Convenio para Combatir el Uso Indebido y la Producción y el Tráfico Ilícitos de Drogas entre la República del Perú y los Estados Unidos de América fue firmado en Lima, el 23 de julio de 1996, y se ratificó a través del Decreto Supremo N° 030-96-RE, del 9 de agosto de 1996. Lo que aparece citado entre comillas corresponde al preámbulo del mismo.

62 Art. V del Convenio de 1996.

63 El Acuerdo Operativo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Proyecto de Control de Drogas fue suscrito en Lima, el 23 de julio de 1996, y se ratificó mediante Decreto Supremo N° 031-96-RE, del 9 de agosto de 1996; a la fecha, el mismo ha experimentado sucesivas enmiendas.

La materialización del Plan Colombia supuso una muy considerable ayuda de los Estados Unidos, tanto en el plano militar como a nivel económico. Si bien el Plan se ejecuta únicamente en territorio colombiano y tiene consecuencias directas en las relaciones entre dicho país y los Estados Unidos, no cabe duda que los efectos de tal Plan repercuten de distinta manera en los países vecinos. Así, se ha producido un desplazamiento de importante número de personas a las zonas fronterizas de Ecuador y Venezuela, generándoles un serio problema de seguridad. En el caso del Perú, la lucha contra el narcoterrorismo en Colombia ha obligado a un reforzamiento de la frontera y al incremento de las actividades de vigilancia y control en el área del Putumayo, a efectos de impedir la penetración de las FARC en el territorio peruano. Debe destacarse que los territorios colombianos colindantes con el Perú constituyen para las FARC un área de retaguardia estratégica, donde miembros de éstas se repliegan a fin de descansar, curar heridos y enfermos, y obtener aprovisionamiento, en razón a que el peso de las acciones militares no se concentra en dicha zona y a que, adicionalmente, se estimula la actividad del narcotráfico como fuente de financiamiento de su cadena logística. Sin embargo, una intensificación del Plan Colombia podría convertir tal zona en un escenario de enfrentamiento bélico, lo que obligaría al Perú a fortalecer, todavía más, su presencia en el área, con vistas a evitar la infiltración en territorio peruano de elementos de las FARC o un eventual traslado al mismo del teatro de las operaciones.

3. Reflexiones finales

De todo lo anteriormente expuesto, queda claro que el tráfico ilícito de drogas es percibido por el Perú y la Comunidad Internacional en su conjunto, como una seria amenaza a la seguridad, en cuanto afecta negativamente la salud de las personas, incrementa significativamente los niveles de violencia e inseguridad ciudadana, genera una cultura del miedo, ocasiona una corriente de comercio sexual y explotación de mujeres y niños, y produce crisis familiares y elevados índices de deserción escolar. Adicionalmente, el narcotráfico atenta contra la soberanía, la democracia y el estado de derecho en los países donde tiene presencia, además de violentar los derechos más elementales del ser humano. Por si esto fuera poco, el narcotráfico repercute de manera muy negativa en el ámbito económico, al limitar el desarrollo y el crecimiento y generar una economía inestable; pero también, tiene efectos perversos en la preservación del medio ambiente, al alentar la deforestación, la erosión y desertificación de los suelos, la contaminación de cursos de agua y la pérdida de diversidad biológica.

Por otro lado, el tráfico ilícito de drogas está generalmente vinculado a otras actividades delictivas, tales como el terrorismo, el tráfico de armas, la trata de personas, la corrupción y el blanqueo de dinero, todo lo cual hace de ella una amenaza especialmente grave y compleja.

La Comunidad Internacional encara este fenómeno favoreciendo la cooperación a través de diversos tratados, en los que toma parte la inmensa mayoría de los Estados, como el Perú. Entre las principales obligaciones que imponen tales instrumentos internacionales destacan: la erradicación de cultivos ilícitos de hoja de coca, adormidera o amapola, cannabis, entre otros; el control de los precursores químicos; la tipificación como delito de la participación en el cultivo, producción, comercialización y financiación para obtener drogas ilícitas, así como del lavado de dinero proveniente del narcotráfico; la designación de organismos nacionales responsables de la producción, comercialización y distribución de drogas con fines lícitos; la promoción del desarrollo alternativo con base en un criterio de responsabilidad compartida; el fortalecimiento de la cooperación judicial y entre los sistemas de inteligencia; al igual que la tipificación como delito de la financiación de otras actividades ilícitas —como el terrorismo— con recursos provenientes del narcotráfico.

Asimismo, la Comunidad Internacional ha creado un conjunto de mecanismos destinados a intensificar la cooperación contra el tráfico ilícito de drogas y supervisar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la materia por los Estados. A tal efecto, éstos presentan informes periódicos, los cuales son analizados, en el seno de dichos mecanismos, y pueden dar lugar a que se pidan explicaciones o se formulen sugerencias.

El eventual incumplimiento por parte de Estados, como el Perú, de las obligaciones contenidas en los tratados y mecanismos internacionales analizados genera para aquellos una indudable responsabilidad jurídica internacional, pero también pone en riesgo su seguridad interna y la posibilidad de seguir disfrutando de una serie de beneficios económicos y comerciales actualmente existentes, vitales para su crecimiento y desarrollo futuro.

En este sentido, el comportamiento de las autoridades nacionales debe ajustarse a estos parámetros internacionales voluntariamente asumidos por el Estado peruano, dejando de lado propuestas o iniciativas que impliquen un desconocimiento de tales compromisos.