

PARTE III

ANÁLISIS COMPARATIVO REGIONAL Y CONCLUSIONES

Conclusiones y Recomendaciones

Para finalizar esta obra creemos pertinente señalar las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan de ella, las cuales, si bien no pretenden constituir un resumen de todos los datos e informaciones que ésta contiene, si pueden resultar útiles para establecer los principales elementos que deben ser tomados en cuenta en el diseño y aplicación de una estrategia nacional eficaz de lucha contra el narcotráfico.

En este sentido, se puede señalar:

1. La política antidrogas del Perú responde a los compromisos internacionales asumidos por este país en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina (CAN) así como en el plano bilateral. Se trata, por tanto, de obligaciones asumidas voluntariamente por el Estado peruano, basadas en su convicción y compromiso de lucha contra el crimen organizado transnacional, y cuyo incumplimiento generaría no solo la responsabilidad internacional de éste sino también pondría en riesgo una serie de beneficios económicos y comerciales actualmente existentes, vitales para su crecimiento y desarrollo futuro.
2. El narcotráfico es un fenómeno multidimensional. El enfoque tradicional dual países productores-países consumidores resulta anacrónica para enfrentar la evolución y carácter complejo del fenómeno. Entonces, es preciso dar al concepto de “responsabilidad compartida” una proyección más amplia y moderna que incluya a todos los componentes de la cadena de la droga, promueva la asunción de responsabilidades individuales e institucionales y ataque el problema de manera simultánea en todos los frentes: salud pública, interdicción / erradicación, desarrollo social, medioambiente y cultura de la legalidad.

Nada conviene más a la industria del narcotráfico que el Estado y la sociedad enfrenten sus múltiples dimensiones como fenómenos inconexos. Permanecer anclados en una estéril dicotomía y señalamiento de culpabilidades (productores versus consumidores), y no abordar el tema como un problema de competencia nacional y como una cadena de diversos componentes estrechamente articulados, solo dará ventaja a la industria delictiva.

3. El consumo de drogas ilícitas en el Perú se ha incrementado en los últimos años, en especial, la marihuana, la cocaína, drogas de tipo anfetamínico y drogas sintéticas. Según datos de CEDRO, existirían alrededor de 200,000 consumidores adictos (109,269 de marihuana y 61,344 de cocaína) entre los 12 y los 64 años de edad. En cuanto al consumo de drogas sintéticas éstas han tenido un crecimiento importante, en particular, se ha podido determinar el predominio del consumo de éxtasis (60.5%), ketamina (39.5%), enciclidina (18%), metanfetamina (11%), LSD (8.5%), anfetamina (7%), entre otras. Estas últimas se consumen mayoritariamente por varones que oscilan entre los 16 y 35 años, pertenecientes a los estratos sociales A y B que se encuentran en general, en espacios de diversión.

De esta información se desprende la necesidad de que la política antidrogas e instituciones como DEVIDA profundicen y extiendan las acciones de prevención que vienen desarrollándose, para lo cual es necesario articular esfuerzos con los gobiernos regionales y locales así como con las organizaciones no gubernamentales dedicadas a este tema. Si bien algunas regiones en el Perú han elaborado su plan regional de prevención y tratamiento del consumo de drogas, muchas otras no lo han concluido e incluso, no todas las regiones que lo tienen vienen implementándolo de manera efectiva. Los Ministerios de Educación y de la Mujer y Desarrollo Social también tienen un rol que cumplir a través de la formación en las escuelas y propalación de estrategias de comunicación que incluyan entre otros, spots preventivos, destinados a advertir a los niños y jóvenes de nuestro país los efectos perniciosos del consumo de drogas.

4. La ausencia de un análisis regional respecto de la problemática del narcotráfico ha contribuido negativamente en la asignación y asunción de responsabilidades por parte de nuestras autoridades. Las entidades oficiales del Estado así como las agencias de cooperación y las organizaciones internacionales vinculadas o dedicadas a esta temática han enfocado el problema basadas exclusivamente en un *análisis territorial o de identidad geográfica* (estudios en base a cuencas geográficas) y no en un *análisis de división política territorial* (estudios por regiones, provincias y distritos). Esta falencia, que investigaciones como la presente pretenden suplir, ha dificultado a la opinión pública, a los medios de comunicación y a las propias autoridades nacionales identificar a los responsables políticos en cada caso. Así, por ejemplo, resulta difícil establecer al responsable del VRAE (Valle de los ríos Apurímac y Ene) o del Alto Huallaga. La opinión pública nacional no suele identificarse con este tipo de lenguaje, no solo porque muchos desconocen qué es una cuenca geográfica, sino porque además desconocen su ubicación y las provincias y distritos que la componen. Por el contrario, un análisis regional nos permite señalar fácilmente la región, provincia o distrito al interior de ella, que viene perdiendo la lucha contra el narcotráfico, así como a las autoridades regionales y locales responsables en cada caso. En

síntesis, *el análisis territorial o de identidad geográfica* es correcto y útil si se quiere diseñar una estrategia común como en el caso del VRAE, pero debe ser necesariamente complementada con un *análisis de división política territorial* a efectos de evitar que las responsabilidades políticas se diluyan. La lucha contra las drogas es una política de Estado que recae principalmente en el gobierno central, sin embargo los gobiernos regionales y locales también deben asumir su responsabilidad política en la solución de este problema.

5. En todas las regiones del Perú donde se desarrolla el fenómeno del narcotráfico, este se concentra en las provincias y distritos más pobres, con bajos niveles de salud, educación y vivienda (electricidad, agua potable, desagüe) y gran demanda de puestos de trabajo, especialmente por poseer una población mayoritariamente joven. Se trata normalmente de áreas rurales, donde la presencia del Estado es mínima o prácticamente inexistente, todo lo cual facilita que el narcotráfico ocupe ese espacio, ofreciendo alternativas ilícitas de subsistencia. En este sentido, resulta prioritario que el Estado tenga una mayor presencia en estos espacios brindando seguridad pública, obras de infraestructura, servicios esenciales (agua, luz, etc.) y asimismo ejecute proyectos de desarrollo económico y social.
6. El narcotráfico en el Perú, desde fines de la década de los noventa, adquiere características particulares que lo distinguirán del fenómeno existente en períodos anteriores. Así, en primer lugar, los carteles colombianos de Cali y Medellín serán reemplazados por los carteles mexicanos, como principales firmas encargadas de comercializar el clorhidrato de cocaína producido en el Perú en los mercados internacionales. En segundo lugar, la cocaína producida en el Perú tendrá como nuevos y principales mercados de destino a Europa, Asia y América Latina, aunque el mercado estadounidense seguirá ocupando un lugar protagónico.¹ En tercer lugar, los narcotraficantes buscarán ampliar sus campos de cultivo, buscando nuevas rutas y zonas de producción, provocando que nuevas regiones del país se vean involucradas en esta problemática. En cuarto lugar, se elevará la productividad de la hoja de coca, pasándose así de 2Tm/Ha a producir 4Tm/Ha. En quinto lugar, el Perú dejará de ser un mero productor de pasta básica de cocaína para producir también clorhidrato de cocaína, siendo actualmente el segundo productor mundial de esta droga. En sexto lugar, la producción cocatera estará a cargo de familias campesinas (microproducción familiar) que participarán también en su procesamiento y refinamiento, hasta alcanzar el producto final (clorhidrato de cocaína). En séptimo lugar, el traslado

¹ Según información de la DEA, basada en un estudio científico de más de 1,000 diferentes muestras de clorhidrato de cocaína incautada en los Estados Unidos, se pudo determinar que el 88% de las muestras provenían de la coca cultivada en Colombia, el 9% provenía del Perú (de los Valles del Huallaga, VRAE y la Convención), un 1% de Bolivia (el Chapare) y el otro 2% de origen no determinado. STRUBLE, James Curtis. *Palabras por el día internacional de lucha contra la drogas*. Lima, 27 de junio de 2006.

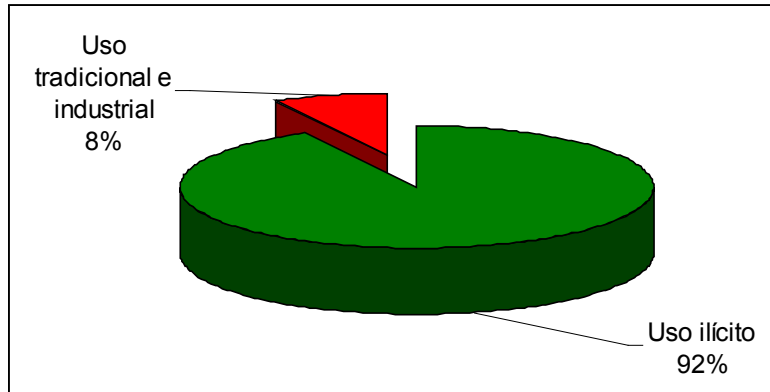
interno de la droga se efectuará fundamentalmente a través de “mochileros” quienes se desplazarán por ríos y rutas de herradura, hasta depositar la droga en ciudades intermedias del interior del país, para luego ser transportadas hacia las zonas de exportación terrestre, aérea y marítima (el Callao: 51%, Paita: 26%). En octavo lugar, la asociación criminal entre narcotraficantes y los remanentes del grupo terrorista “Sendero Luminoso” en el VRAE y el Huallaga no se limitará como antes al intercambio de “protección por dinero y armas”, sino que los terroristas ingresarán a la cadena de producción de la droga, contando con sus propios campos de cultivo, sus pozas de maceración, etc., perpetrando ataques contra la Policía Nacional del Perú, el CORAH y las Fuerzas Armadas en defensa de sus propios intereses (incremento de la violencia). Adicionalmente, en noveno lugar, los sicarios del narcotráfico desarrollarán asesinatos selectivos y ajustes de cuentas en zonas urbanas. Finalmente, en décimo lugar, estos grupos delictivos buscarán alcanzar algún grado de infiltración en ámbitos de representación social y política, con relativo éxito. Estas son las características actuales del narcotráfico en el Perú.

7. Con relación a la evolución de los cultivos de hoja de coca en hectáreas y producción en toneladas métricas, se puede apreciar que hacia el año 1999-2000 se redujeron las áreas de producción cocalera como efecto del traslado de la producción a Colombia, por los programas de interdicción aérea y la correspondiente caída de los precios internos de la hoja de coca, que conllevó a la reducción de cultivos y de sus rendimientos a casi 1 Tm/ha.

Lamentablemente, a partir del 2000, se inició en general una nueva etapa de crecimiento de las hectáreas de hoja de coca y una recuperación e incremento de la productividad en forma sostenida. Así se presentan con claridad tres situaciones. La primera es que existen regiones donde se ha podido mantener el menor número de hectáreas de producción de hoja de coca y además se vienen haciendo esfuerzos para seguir reduciéndolas (San Martín, y en menor medida Ucayali). La segunda es que la mayor parte de regiones han incrementado en forma sostenida sus áreas de cultivo y además vienen incrementando la productividad (Huánuco, Ayacucho, Cusco, Puno, Junín). La tercera es que están desarrollándose nuevas áreas de cultivos en zonas que fueron erradicadas o nuevas zonas de producción (Loreto, Pasco, Amazonas, Cajamarca y La Libertad).

8. En relación a los usos lícitos e ilícitos de la hoja de coca, la ONUDD reportó para el año 2008 la existencia a nivel nacional de 56,100has de cultivos de hoja de coca y 122,300Tm de hoja de coca seca. Si tenemos en cuenta que, según la encuesta sobre consumo tradicional de la hoja de coca del INEI, solo 9,000Tm se derivan anualmente a un uso lícito (chacchado y uso industrial de la hoja coca), serían 113,300Tm las que se dirigen al narcotráfico (es decir 92.6%).

Gráfico 1
Usos lícitos e ilícitos de la producción de
hoja de coca en el Perú



Fuente: INEI /ONUDD. Elaboración: IDEI

Sin embargo, respecto a estas 9,000Tm hay que tener en cuenta que ENACO, como única entidad autorizada a nivel nacional para comercializar legalmente la hoja de coca, solo compró, en el 2008, 2,417Tm de hoja de coca a través de sus sucursales a nivel nacional. De esto se desprende que ENACO estaría dejando de comprar 6,583Tm de hoja de coca que según el INEI se requerirían para cubrir la demanda legal, cifra que a la fecha podría ser menor si tenemos en cuenta los diversos estudios que plantean un descenso progresivo en el chacchado de la hoja de coca en el Perú. En todo caso, se puede concluir que actualmente el mercado legal de la hoja de coca solo asciende a 2,417Tm; el resto (sea porque se dirige al narcotráfico o porque se comercializa a través del mercado informal no autorizado) es ilegal.

Por otro lado, como se puede apreciar en el cuadro siguiente, el nivel de industrialización de la hoja de coca es mínimo, consecuencia de la escasa viabilidad comercial de este producto. Así, actualmente, solo 46Tm son exportadas para la producción de saborizantes, 14.5Tm son utilizadas para la producción de filtrantes, 8.8Tm para la coca micropulverizada (harina de coca) y alrededor de 50Tm para usos farmacológicos.

Cuadro 1

INDICADOR	Und. Medida	2008
Compra de hoja de coca	TM	2,417
Venta de hoja de coca en el mercado interno	TM	2,540
Venta de hoja de coca en el mercado externo	TM	46
Cobertura de mercado objetivo de los productos Delisse	Filtros	14,523,300
Venta de hoja de coca micropulverizada (*)	Kilos	8,846
Cobertura del Mercado de Cocaína Base al 92% de pureza	Kilos	351

(*) Harina de Hoja de Coca

Fuente: FONAFE/ENACO

Además, los esfuerzos de industrialización de la hoja de coca presentan un potencial muy reducido, en tanto los diversos intentos que se han desarrollado en nuestro país y en otros países productores para su incremento no han tenido resultado hasta la fecha. Incluso, si se elevara considerablemente el nivel de industrialización actual, el impacto sería mínimo. Por ejemplo, si la Coca-Cola duplicara su producción actual de gaseosas de 500 a 1,000 millones de botellas diarias y comprara toda la hoja de coca que requiere al Perú, ello representaría solo el 0.38% de la actual producción peruana.

De lo dicho anteriormente se desprende la necesidad de fortalecer el control de la oferta/demanda del mercado legal de hoja de coca. Aquí el rol central es de ENACO (empresa monopólica encargada de la comercialización de la hoja de coca para consumo legal: tradicional/masticado, farmacológico e industrial) y del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE (Entidad encargada de la supervisión de ENACO).

9. El narcotráfico ha generado y sigue generando una serie de efectos nefastos para el Perú en diferentes ámbitos de la vida nacional.

9.1. Así, en el ámbito ambiental, la instalación de cultivos de hoja de coca y actividades conexas en la Amazonía ha producido la destrucción de ecosistemas vitales y el quiebre de los servicios ecosistémicos. En el Perú, se estima que más de dos millones y medio de hectáreas de bosque amazónico han sido destruidas por la actividad del narcotráfico. Adicionalmente, el uso indiscriminado de agroquímicos para incrementar el rendimiento de la producción cocalera, el uso de insumos químicos para la elaboración de las drogas y su disposición final directa en el ambiente, han provocado una fuerte erosión y desertificación de los suelos, así como un efecto contaminador en los ríos, riachuelos y depósitos de agua natural, lo que se revierte en el ambiente y otros cultivos agrícolas lícitos como el café y el cacao, sobre todo los orgánicos. Ello significa anulación de

bienestar social e incremento de la pobreza. En este sentido, es preciso seguir profundizando en el estudio de la relación coca-ambiente y coca-ecología, lo que aún no es priorizado debidamente por los científicos, los políticos y los medios de comunicación.

9.2. En el ámbito de la salud, el consumo de las drogas derivadas de la hoja de coca, en particular la pasta básica y el clorhidrato de cocaína, tiene un severo impacto en la salud pública del país, especialmente entre la población joven. La generación de adicción y dependencia y el grave daño a las funciones cerebrales y al comportamiento, son asuntos que merecen la mayor atención por parte del Estado y la sociedad. De otro lado, la promoción de otros usos de la hoja de coca no resulta favorable a la salud. Así, por ejemplo, el uso de la denominación “harina” para el polvo de hoja de coca (mal llamado harina pues ésta se prepara con productos vegetales ricos en carbohidratos, que no se encuentran en la hoja de coca) sugiere engañosamente que se trata de un producto comestible con importantes propiedades nutricionales. Sin embargo, la ingesta de “harina de coca” no parece ser inocua pues este producto contiene los alcaloides tóxicos de la hoja de coca, que se acumulan en el organismo y provocarían enfermedad crónica hepática y cardíaca.

9.3. En el ámbito cultural, habría que señalar que como parte de su búsqueda de legitimación en la sociedad, el narcotráfico irradia modelos culturales y una visión del mundo que respalda la consolidación y expansión de sus intereses criminales. Un conjunto de mensajes, símbolos e ideas que tienen el carácter de apología de la vida ilícita se repiten de manera acrítica y van penetrando el ámbito de las mentalidades. La creencia de que la pobreza puede ser superada mediante la vida ilícita y dejando atrás valores como el trabajo honesto y el bien común, están en la base de la contracultura narco. Diversos instrumentos son utilizados para lograr este propósito. Uno de ellos es la música popular que es empleada como una herramienta para la propagación de esa contracultura. También la vinculación o dependencia de la población con las diversas actividades que implica el narcotráfico (producción, procesamiento, comercialización, traslado, lavado de activos, etc.) persigue neutralizar cualquier espíritu crítico en ella, e incluso logra ganar defensores de esta actividad ilícita. En conclusión, el narcotráfico como camino para obtener dinero y salir adelante en la vida es un modelo de efecto corrosivo en la cultura y un elemento crucial a considerar en una política integral contra las drogas y el narcotráfico en el Perú. Al respecto, debe tomarse en cuenta que el medio de comunicación más recurrido en las zonas cocaleras es la radio, la cual sirve en algunos casos, para la propagación de los intereses del narcotráfico, pero en otros, para la defensa de la legalidad; se debe entonces diseñar un plan comunicacional destinado a difundir una cultura de apego a la ley y de combate al narcotráfico, que tenga en consideración el uso de este medio de comunicación masivo en particular.

9.4. En el ámbito político, el intento del narcotráfico de infiltrarse en ciertos movimientos sociales y políticos es una realidad en nuestro medio; aunque no se ha alcanzado situaciones graves como en otros países de la región. De otro lado, la corrupción de algunas autoridades del Estado abarca sus diversos estamentos, así se han denunciado casos en el Poder Judicial, en el Ministerio Público, en las fuerzas del orden, en Aduanas y otras dependencias públicas. Los ingentes recursos financieros que moviliza el narcotráfico amplían su poder corruptor y ponen en riesgo la institucionalidad y la democracia peruana.

9.5. Los efectos sobre la seguridad también son preocupantes, así la presencia de mafias extranjeras, la emergencia del sicariato en los ámbitos rurales y también urbanos, los ajustes de cuentas y asesinatos selectivos configuran un creciente problema social. Esta situación se agrava con la presencia de remanentes del grupo terrorista Sendero Luminoso que se han incorporado a la cadena del narcotráfico y que enfrentan a las fuerzas del orden en el Alto Huallaga y el VRAE.

9.6. Finalmente, los nefastos efectos económicos que ha conllevado el desarrollo del narcotráfico en el Perú son también importantes. Existe la falsa creencia que los recursos del narcotráfico pueden contribuir al desarrollo de un territorio ya que genera un movimiento económico y un eventual *boom* de negocios. Sin embargo, esta es una visión errada y de muy corto plazo; lo cierto es que la presencia del narcotráfico expande la ilegalidad en todo el entorno de influencia y genera un movimiento comercial artificial que más bien distorsiona la economía. Los análisis realizados muestran que el narcotráfico desplaza a la economía legal y en particular perjudica a la producción agraria lícita en las zonas donde se desarrolla, además de limitar la reducción de la pobreza. Así, mientras San Martín ha reducido la pobreza entre el 2001 y el 2007, en 22.4%, Ayacucho y Huánuco solo la han reducido en 4.2 y 14%, respectivamente.

10. El análisis situacional de las doce regiones materia de estudio confirman que la única forma de derrotar al narcotráfico en nuestro país es mediante el diseño y aplicación de una estrategia integral. Esta estrategia debe incluir necesariamente programas de desarrollo alternativo (con componentes de infraestructura básica, educación, salud y productivos), una política eficaz y sostenida de erradicación de los cultivos ilícitos, labores de interdicción (control de insumos químicos, destrucción de instalaciones, decomiso y destrucción de materia prima y drogas, captura y procesamiento de los implicados, etc.), desarticulación de los grupos armados de protección del narcotráfico como los sicarios y remanentes senderistas, todo ello acompañado de una mayor presencia del Estado.

Esto queda fehacientemente demostrado en el caso de la región San Martín, donde se han aplicado cada uno de estos componentes, dando como resultado

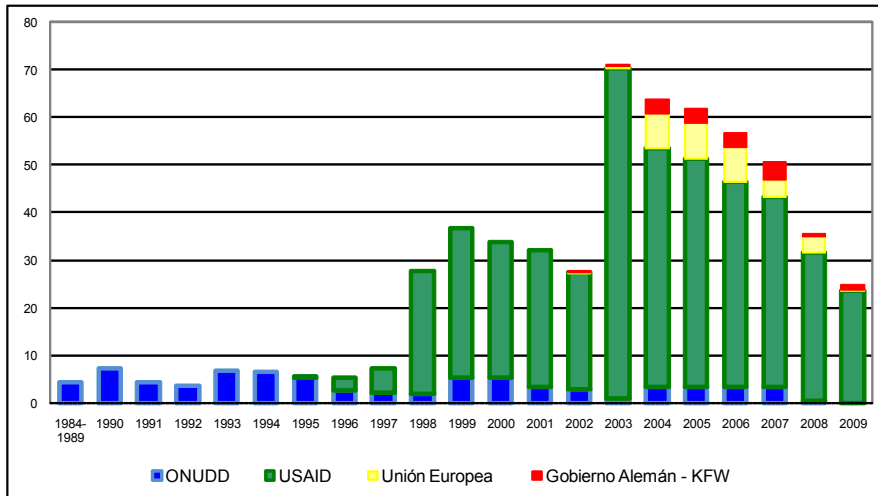
que el número de hectáreas de hoja de coca se haya reducido sustantivamente de 20,000has existentes entre 1993 y 1995 a 321has en el 2008. Asimismo, aunque en menor medida, es el caso de Ucayali donde también se ha venido aplicando una estrategia integral que ha permitido una drástica reducción de los campos de cultivos de hoja de coca, pasando de 21,400has en 1994 a 1,677has en el 2008. Si bien en ambos casos existen programas de desarrollo alternativo, ha resultado fundamental para el éxito de la estrategia las labores permanentes de erradicación que en estas regiones se han llevado a cabo. Debemos recordar que en San Martín se concentra el 48% de toda la hoja de coca erradicada en el Perú entre 1983 y el 2008, y que en Ucayali se concentra el 26%. También han sido importantes las labores de interdicción. Por el contrario, en aquellas regiones en las que solo se ha aplicado parcialmente esta estrategia, los resultados han sido negativos, como es el caso de Huánuco, Ayacucho y Cusco.

En todo caso, también es necesario indicar que los avances mostrados en San Martín y Ucayali no significan una derrota total del narcotráfico en esas regiones. Los intentos del narcotráfico por permanecer en estas zonas continúan y prueba de ello es la resiembra de los cultivos ilegales, comprobada a partir de los niveles de erradicación desarrolladas en ellas y el crecimiento de cultivos de coca en Ucayali a partir del 2005.

11. Los esfuerzos de los programas de desarrollo alternativo se han presentado desde hace más de dos décadas, aunque la mayor cantidad de recursos provenientes de la cooperación internacional se recibieron a partir del año 1998, y en mayor magnitud desde el 2003, como se puede apreciar en el siguiente cuadro. Es importante mencionar que fueron, precisamente, los recursos de la cooperación internacional los que mayoritariamente se destinaron a financiar las acciones de desarrollo en las zonas cocaleras; aunque no se tiene un registro de los recursos invertidos por el propio Estado peruano, estos importes no fueron sustanciales. También se debe resaltar que la mayor parte de recursos provinieron de la cooperación de los EEUU, seguida de Naciones Unidas, Unión Europea, Alemania y de otros países europeos.

Lamentablemente, se aprecia desde el 2004 una tendencia decreciente de los recursos de la cooperación internacional, a la inversa del crecimiento del narcotráfico que cada vez es mayor. Si esta situación no es revertida, creará grandes problemas de sostenibilidad de los programas de desarrollo alternativo (y de la lucha contra el narcotráfico en general) que aún requieren programas de asistencia productiva; más aún, si como se indica en este documento el narcotráfico sí está dispuesto a invertir en consolidar su presencia en los valles cocaleros. Esta realidad obliga a intensificar los esfuerzos destinados a obtener mayores recursos de la cooperación internacional pero también que el Estado peruano invierta más recursos en estos programas, así como en la aplicación integral de esta estrategia.

Gráfico 2
Evolución de los aportes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo
En Millones de US\$
1984-2009



Fuente: DEVIDA, Oficina de Monitoreo

Los recursos de la cooperación para el desarrollo se han invertido en casi todos los valles de producción cocalera, aunque concentrándose en el Alto Huallaga. Como regiones, las que más se beneficiaron de la cooperación internacional fueron San Martín, Ucayali y Huánuco, en un segundo grupo están Ayacucho, Junín, Pasco, Cusco y Puno.

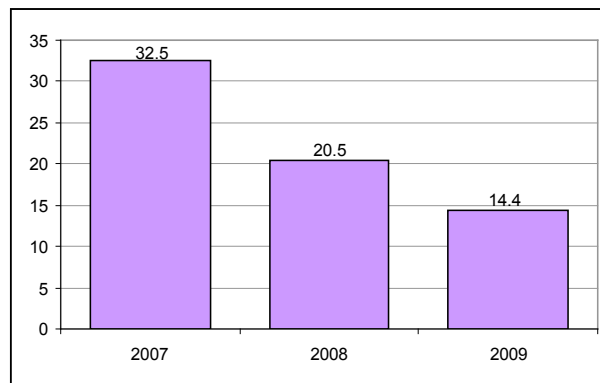
Los resultados que han tenido los programas de desarrollo alternativo han sido diversos, y se describen en detalle en este estudio. En este sentido, se puede afirmar que allí donde mejores resultados ha dado son en San Martín y Ucayali. En estas regiones ha habido una condición necesaria para estos resultados alentadores y ésta es la legalidad. Es decir se ha logrado construir entornos propicios para el desarrollo de la inversión. Se ha combatido la ilegalidad originada por el narcotráfico, expresada en las grandes extensiones de cultivos ilegales de hoja de coca y en la producción de drogas. En ese sentido, los programas de interdicción y en especial la reducción de las áreas de cultivos ilegales a través de la erradicación, fueron determinantes para el éxito de los programas de desarrollo alternativo implementados en estas regiones.

Los impactos de los programas de desarrollo en otras zonas de producción cocalera ilícita como el VRAE y el Monzón, no han obtenido los resultados esperados en cuanto a reducción de cultivos ilícitos; por el contrario, se han incrementado en forma sostenida en los últimos años. A diferencia de San Martín

y Ucayali, no se crearon las condiciones para la promoción de una economía lícita, no se implementaron programas de erradicación de cultivos ilícitos en estas zonas y, por tanto, no se ha reducido la producción de drogas.

12. Las labores de erradicación en el Perú se iniciaron en 1983 y se ha logrado erradicar hasta el 2008 un total de 120,044.22has ilegales de hoja de coca, lo que sin duda fue posible gracias al apoyo de la cooperación internacional, específicamente la de los Estados Unidos de América (Oficina de Asuntos Narcóticos, NAS). Sin embargo, en los últimos años esta ayuda ha venido decreciendo lo que parece será la regla para los próximos años. Así, por ejemplo del año 2007 al 2009 esta ayuda se ha reducido en un 36.93%, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 3
Cooperación USA en erradicación (millones US\$)
2007-2009

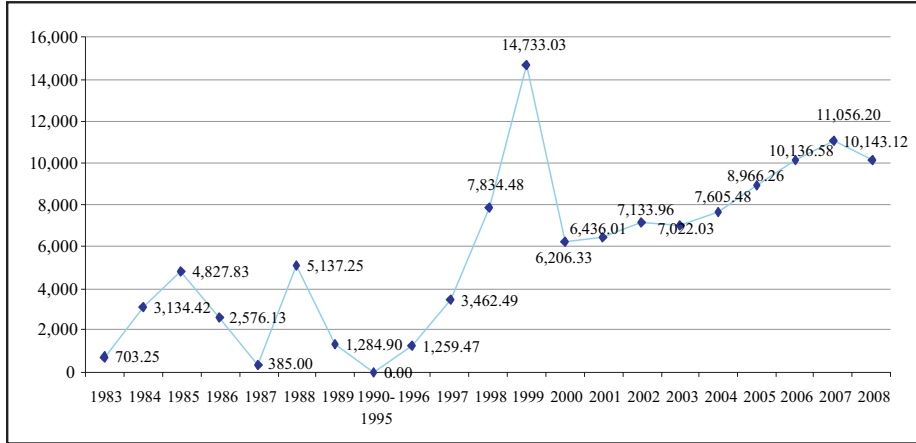


Fuente: NAS. Elaboración: IDEI

Durante los 25 años de aplicación de la política de erradicación en el Perú, esta actividad se ha caracterizado en general por concentrarse en pocas regiones y ser variable en cuanto al número de hectáreas erradicadas por año; así, en este período se pueden observar cuatro picos de crecimiento.² Ahora, si bien es cierto, en el 2000 la erradicación cayó a 6,206.33has, a partir de ese momento la actividad no ha decaído, manteniéndose en estos últimos años casi siempre en línea ascendente, como se puede observar en el siguiente gráfico:

² Estos picos se dieron en: 1985 (4,827.83has erradicadas), en 1988 (5,137.25has erradicadas), en 1999 (14,733.03has, siendo este último el año con mayor número de hectáreas erradicadas en el Perú) y en el 2007 (11,056.20has). No se debe olvidar que entre los años 1990 y 1995 no se llevaron a cabo labores de erradicación por lo que este período significa la mayor caída de esta actividad en el Perú.

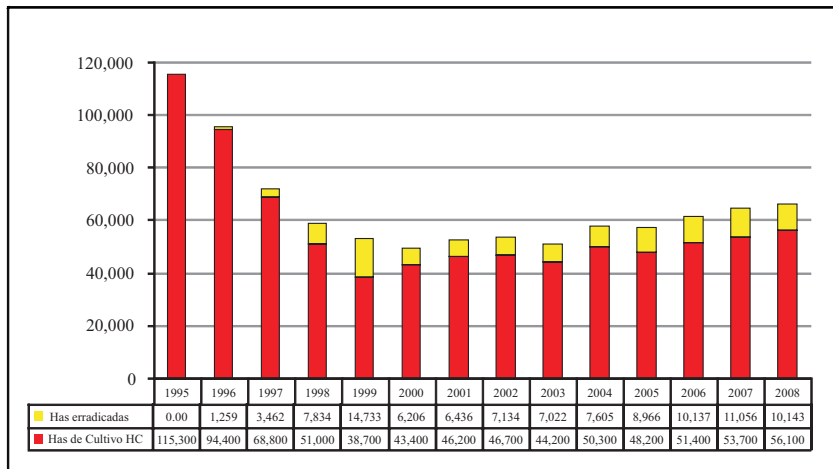
Gráfico 4
Erradicación a nivel nacional por año
1983-2008



Fuente: CORAH – NAS. Elaboración: IDEI

Por otro lado, si comparamos los resultados anuales de las labores de erradicación con el crecimiento de las hectáreas de cultivo de hoja de coca, se puede apreciar que en aquellos años donde se han intensificado las labores de erradicación ha habido una disminución (1999), mantenimiento (2003) o al menos, un crecimiento moderado (2006-2007) de los cultivos ilícitos de hoja de coca. Por el contrario, la ausencia de erradicación (1995) generó un crecimiento exponencial de las áreas de cultivo.

Gráfico 5
Erradicación vs. Áreas de cultivo
a nivel nacional por año
1995-2008

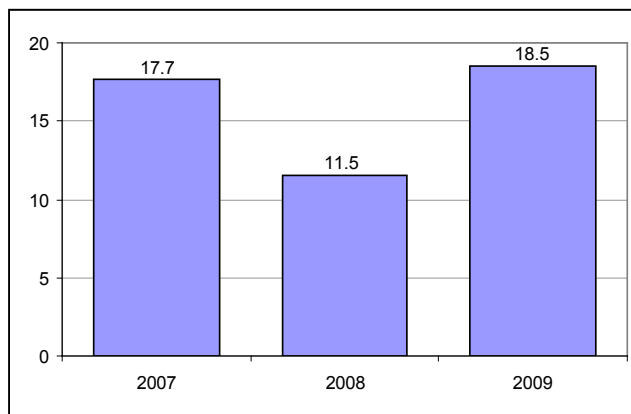


Fuente: ONUDD – CORAH – NAS. Elaboración: IDEI

Finalmente, se debe resaltar que estas labores de erradicación no se han realizado en todas las zonas de producción ilegal de hoja de coca sino que ésta se ha concentrado fundamentalmente en dos regiones del Perú, donde precisamente se han dado los mayores y mejores avances en la lucha contra el narcotráfico: San Martín (49% de lo erradicado a nivel nacional) y Ucayali (26%). En esta labor ha resultado fundamental la acción desarrollada por el Proyecto Especial CORAH del Ministerio del Interior y la cooperación de los Estados Unidos de América, a través de NAS.

13. En los últimos años se han llevado a cabo diversas actividades de interdicción por parte de la Policía Nacional del Perú, las mismas que se han desarrollado con la cooperación de los Estados Unidos de América (Oficina de Asuntos Antinarcóticos, NAS). Así, en los tres últimos años, el gobierno estadounidense ha cooperado en esta materia con 47'700,000 dólares americanos. Al respecto, se debe indicar que si bien en el 2008 hubo una reducción de la cooperación americana de 35% en relación al 2007, en el año 2009 se incrementó esta ayuda en un 37.83% en relación al 2008, cifra que incluso superó el monto asignado en el 2007, como puede observarse en el siguiente gráfico:

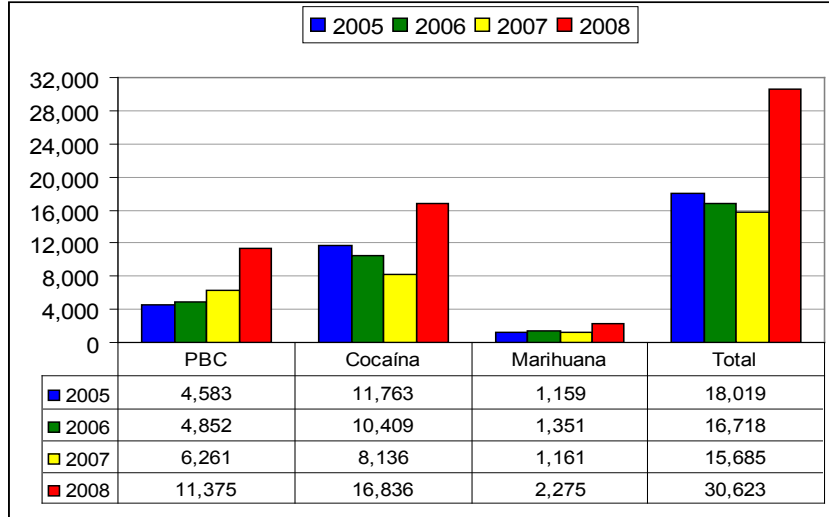
Gráfico 6
Cooperación USA en interdicción (millones US\$)
2007-2009



Fuente: NAS. Elaboración: IDEI

Entre las actividades de interdicción desarrolladas en el Perú tenemos el decomiso de drogas como PBC, cocaína, marihuana, morfina, heroína y alcaloide de opio. En este sentido, podemos observar que en el último año los resultados muestran un crecimiento favorable de esta actividad. Así, por ejemplo, el decomiso de PBC aumentó en un 82%, el decomiso de cocaína en un 107%, la marihuana en un 96% y en cifras totales el aumento significó un 95%, en comparación con el 2007.

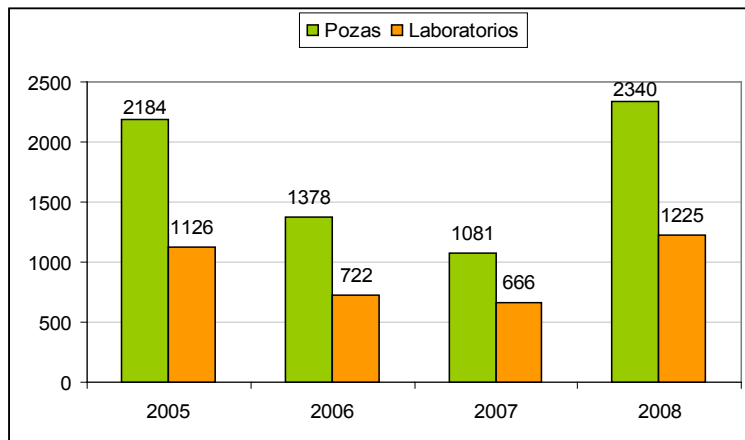
Gráfico 7
Decomiso de droga a nivel nacional (kg)
2005-2008



Fuente: PNP. Elaboración: IDEI

14. De otro lado, en cuanto a la destrucción de pozas de maceración de hoja de coca y de laboratorios para la fabricación de cocaína también se presentan mejoras en los resultados, pues en el 2008 se logró superar lo alcanzado en los tres últimos años tanto a nivel pozas de maceración como en laboratorios.

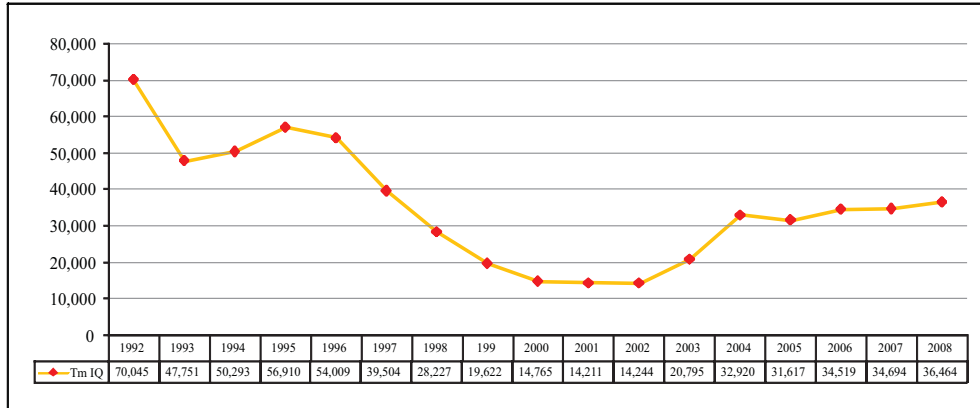
Gráfico 8
Destrucción pozas y laboratorios
2005-2008



Fuente: PNP. Elaboración: IDEI

15. Sin embargo, los resultados no son tan favorables tratándose del control de insumos químicos. Así, teniendo en cuenta la producción de hoja de coca destinada al narcotráfico y la producción potencial de cocaína, se estima que en los últimos diecisiete años se han derivado al narcotráfico las siguientes cantidades de insumos químicos:

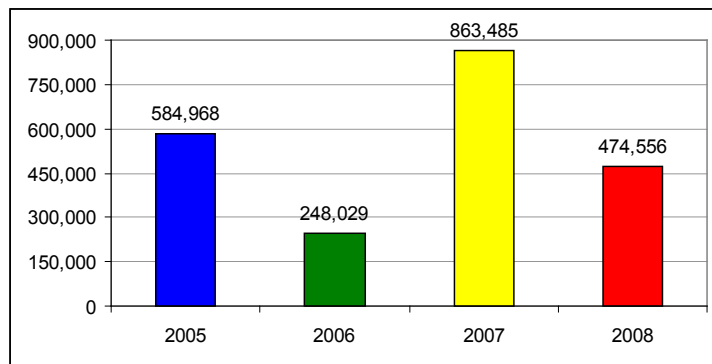
Gráfico 9
IQ derivados al narcotráfico (Tm) / 1992-2008



Fuente y elaboración: IDEI

Estas cifras ponen en evidencia que la política de control de insumos químicos, no obstante los esfuerzos desplegados en los últimos años, no ha logrado el efecto esperado. Asimismo, si bien en el 2007 la incautación aumentó considerablemente en relación al 2006 en 248%, del 2007 al 2008 ésta se ha reducido en 55%.

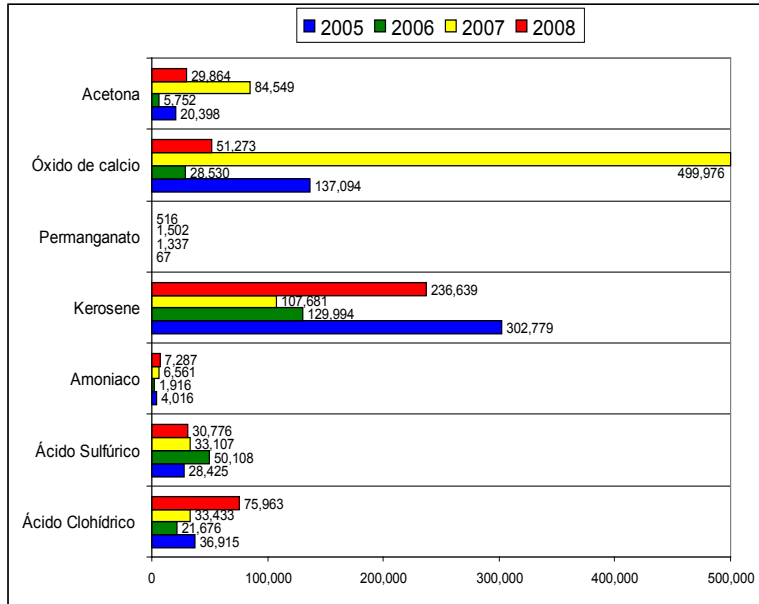
Gráfico 10
Incautación y destrucción total de IQ (kg) ³ / 2005-2008



Fuente: PNP. Elaboración: IDEI

- 3 Este gráfico (así como los presentados en cada una de las regiones cocaleras) se basa en las cifras proporcionadas por la PNP que homogeniza las cantidades de insumos químicos incautados o destruidos en kilogramos, para facilitar el análisis estadístico y comparativo.

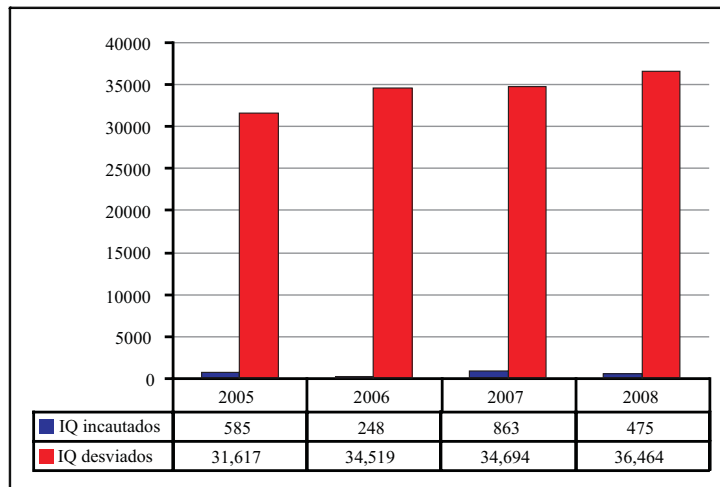
Gráfico 11
Incautación y destrucción de principales IQ (kg) / 2005-2008



Fuente: PNP. Elaboración: IDEI

La poca eficacia en el control de insumos químicos queda evidenciada en el siguiente gráfico, donde se observa que la incautación y destrucción de insumos químicos por la PNP, en el período 2005-2008, no excede finalmente el 3% del monto total de insumos químicos desviados al narcotráfico.

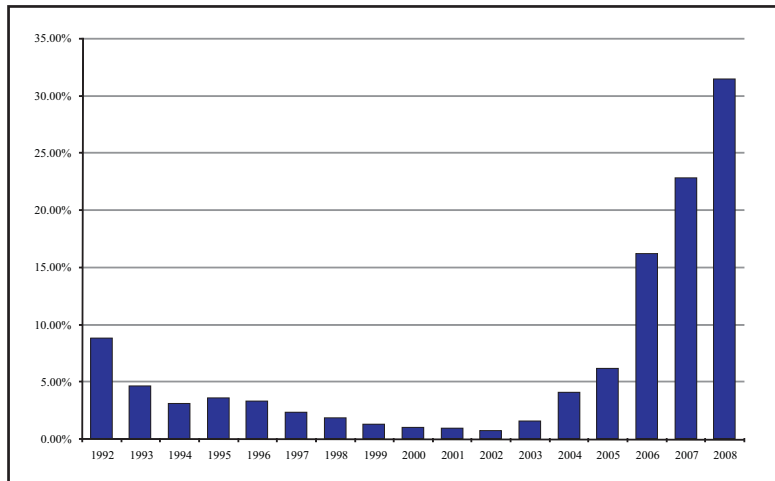
Gráfico 12
IQ desviados al narcotráfico vs. IQ incautados y destruidos por la PNP (Tm) / 2005-2008



Fuente: PNP. Elaboración: IDEI

Finalmente, dentro de los insumos químicos involucrados en la elaboración de cocaína destaca el kerosén, resultando revelador que a pesar de que a nivel nacional solo el 5% de la población cocina con este producto⁴ y que éste viene siendo reemplazado por el gas licuado de petróleo (GLP), las cantidades de kerosén que se consumen en las regiones cocaleras (obviamente derivadas al narcotráfico) son alarmantes y en crecimiento. Veamos el siguiente gráfico:

Gráfico 13
Desvío del kerosén al narcotráfico
1992-2008



Fuente: OSINERGMIN. Elaboración: IDEI

Al respecto, recientemente ha sido publicado el Decreto Supremo N° 045-2009-EM, para el control del kerosén, el cual plantea la eliminación en forma progresiva de la producción y comercialización del kerosén y Diesel 1. La prohibición debe comenzar por las zonas de mayor producción de drogas, es decir el VRAE y el Alto Huallaga, donde se deben implementar los programas de reemplazo del uso legal del kerosén (cocina y alumbrado) por el GLP, en el plazo de un año. Este decreto también plantea un programa de fortalecimiento del control vehicular de las unidades de transporte de hidrocarburos líquidos con la instalación de GPS y el uso de precintos electrónicos.

No hay duda que esta drástica iniciativa permitirá que se reduzca y elimine el ingreso del kerosén a las zonas de producción de drogas, pero también hay que tomar en cuenta que lo más probable es que el narcotráfico reemplace su uso por la gasolina. De hecho en Colombia, donde se produce el doble de drogas

4 El 56.2% cocina a gas y el 38.5% cocina a leña. A nivel rural la cifra es aún más elocuente: solo el 1% cocina con kerosén, pues el 76.0% cocina con leña y 13.4% cocina con gas. INEI. *Perú: Perfil de la pobreza por departamentos 2005-2007*. Lima: INEI, setiembre de 2008, p.60-68.

cocaínicas que en Perú, no se usa kerosén sino gasolina. De allí la importancia de advertir con anticipación esta situación con el fin de establecer los controles necesarios para evitar el futuro desvío de la gasolina. Por ello es recomendable que se establezca una línea de base del consumo histórico de gasolina de los territorios donde actualmente se produce la droga para poder detectar a tiempo los futuros desvíos de este combustible.

Todo esto revela la imperiosa necesidad de articular una política de control de insumos químicos. Al respecto, hay por lo menos tres líneas de acción que se deberían de implementar en forma inmediata. La primera se refiere a la construcción del sistema de control de los insumos químicos que las actuales normas emitidas por el Congreso de la República ordenan (Leyes 28305 y 29037). El Ministerio de la Producción y la SUNAT, deben cumplir en el más breve plazo con este mandato. Este sistema permitirá contar con información estratégica para la identificación de posibles desvíos de drogas, así como para una fiscalización e intervención más efectiva por parte de la PNP respecto de los insumos químicos que se derivan al narcotráfico.

Una segunda línea de acción podría ser la implementación de un Plan Anual de Control de Insumos Químicos, similar a los Planes Anuales de Reducción de Cultivos Ilícitos, que determine y comprometa los niveles de incautación por insumo químico, por región y por valle cocalero. Este plan debe incorporar el diseño de operativos para mejorar el control terrestre y fluvial del traslado de los insumos químicos, la desarticulación de las redes de comercialización/desvío de estos insumos, la detección de las empresas y usuarios de insumos químicos que los desvían al narcotráfico, entre otros. Por otro lado, la focalización de los esfuerzos en los insumos de mayor volumen como el kerosén y el óxido de calcio pueden hacer más efectiva la labor de control. Asimismo, una campaña de comunicación en las zonas de tránsito de insumos químicos y en las áreas de producción de drogas debe difundir información sobre la responsabilidad penal que significa la provisión de estos insumos al narcotráfico.

Para concluir, la tercera línea de acción debería considerar incorporar a los empresarios/usuarios legales de los insumos químicos para que se informen acerca de la responsabilidad social que deben asumir en el control de estos insumos, redoblar esfuerzos para detectar posibles desvíos y evitar que tengan que asumir posibles responsabilidades penales en el futuro.

16. Otro tema fundamental en la lucha contra el narcotráfico está referido a los recursos financieros que moviliza este negocio ilícito en todo el país a través de las operaciones de lavado de activos. Estas actividades no se restringen únicamente a las zonas de producción de drogas sino también a otras localidades y ciudades en todo el territorio nacional, principalmente en aquellas zonas desde donde operan las firmas y clanes familiares vinculados al narcotráfico.

Como se ha indicado en este documento se estima que la movilización de recursos del narcotráfico supera los 1,100 millones de dólares al año, sin tomar en cuenta otros recursos que podrían provenir de otras actividades ilegales, en algunos casos relacionadas como el contrabando, tala ilegal, entre otros.

Las operaciones de lavado de activos se realizan a través de diversas actividades económicas que han sido identificadas como el transporte terrestre de carga y pasajeros, la minería, agroexportación, pesca, forestal, comercio, turismo (hoteles y casinos de juego), construcción, entre otros. En algunos casos estas empresas de fachada son utilizadas además para la provisión de insumos químicos y el traslado de la droga.

Las actividades empresariales, financiadas a través de las operaciones de lavado de activos forman parte de la cadena narco y por lo tanto trasladan su comportamiento delincuenciales a la actividad empresarial, creando distorsiones y problemas a los agentes económicos formalmente establecidos.

Otro aspecto relacionado indirectamente al lavado de activos se refiere a la movilización de ingentes recursos financieros hacia las zonas de producción de drogas para la compra de más de 122,300 TM de hoja de coca, la compra de más de 36,464 TM de insumos químicos, el pago de la mano de obra para el procesamiento de drogas y su traslado, así como el pago de la red de protección a cargo de sicarios y remanentes de Sendero Luminoso (VRAE y Alto Huallaga).

Diversas acciones deben ser implementadas para fortalecer el control e impedir las actividades de lavado de activos. Por el lado de la detección, se requiere mejorar la intervención conjunta y articulada de las principales instituciones encargadas como son la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-SBS), SUNAT, Ministerio Público, PNP y Poder Judicial.

Asimismo, se requiere contar con peritos contables especializados que respalden las investigaciones llevadas a cabo por el Ministerio Público, así como fiscales debidamente capacitados en estos temas. En el Poder Judicial también se requiere que el procesamiento judicial de los casos de lavado de activos esté a cargo de jueces debidamente capacitados en el tratamiento de estos temas.

La asignación de recursos presupuestales a estas instituciones para la implementación efectiva del control de lavado de activos debe ser priorizada.

Finalmente, la movilización de recursos para el financiamiento del narcotráfico también requiere repensar las medidas de control establecidas por la Superintendencia de Banca y Seguros y la UIF, con el fin de redoblar el control en aquellas zonas de producción de drogas.

17. El procesamiento y sanción ejemplar de las personas dedicadas al tráfico ilícito de drogas es central para la efectividad de cualquier estrategia antidrogas. Así, el rol que tiene el Ministerio Público en esta lucha es clave, ya que es la autoridad encargada de realizar las investigaciones en los diferentes casos de narcotráfico con el propósito de formular las denuncias respectivas al Poder Judicial, destinadas a lograr sentencias condenatorias contra los delincuentes del narcotráfico y sus actividades conexas como la provisión de insumos químicos, producción de drogas, lavado de activos, asesinatos selectivos, entre otros.

La formulación de una denuncia efectiva requiere de un conocimiento especializado en los temas de narcotráfico para poder sustentar adecuadamente el caso y evitar que se desestimen las pruebas o que se cometan errores en algún aspecto formal del proceso de investigación y denuncia. Esta situación es más delicada cuando sabemos que los narcotraficantes cuentan con ingentes recursos económicos que les permiten contratar abogados que son expertos en procedimientos judiciales y en evitar que se procesen y sancionen a sus patrocinados.

Por ello desde hace unos años el Ministerio Público cuenta con 21 fiscales antidrogas: 4 en Lima, 2 en Callao y 15 repartidos en Tumbes, Piura, Chiclayo, Trujillo, Tacna, Iquitos, Tarapoto, Huancayo, Huánuco, Tingo María, Pucallpa, Juliaca, Cusco, Ayacucho y Andahuaylas. Si bien estos fiscales se han especializado en el tema, el propio Ministerio Público desde hace un tiempo les ha restringido su capacidad operativa por razones presupuestarias. Así, se les han recortado los ínfimos recursos económicos con los que contaban para desplazarse por todo el territorio, no asignándoseles en algunos casos viáticos, gastos de movilidad ni protección personal.

Asimismo, por instrucciones del propio Ministerio Público (Resolución 1456-2005) se ha restringido la labor y actuación de los fiscales antidrogas a las provincias en las que han sido asignados. Así tenemos que el fiscal antidrogas que está en Iquitos no interviene en el Putumayo (nueva área productora de drogas); el que está asignado en Cuzco no interviene en La Convención (gran productor de coca narcotráfico) ni en la zona cusqueña del VRAE; el que está en Tarapoto no interviene en Tocache (donde existe producción de drogas) ni en Yurimaguas (zona de tránsito de la droga); el que está en Trujillo no interviene en Chimbote (por donde podrían estar embarcándose grandes volúmenes de drogas). Como consecuencia de ello, los fiscales que atienden estos territorios con gran actividad de narcotráfico no son los especializados, sino los mixtos, penales, civiles y otros. Esta situación se convierte en una seria limitación de una actuación efectiva del Ministerio Público, provocando en muchos casos investigaciones con errores de forma y fondo que terminan por beneficiar a la actividad del narcotráfico.

El Ministerio Público debe revisar esta situación y corregirla, no solo reponiendo los recursos necesarios, con la asignación respectiva del Ministerio de

Economía y Finanzas, sino también ampliando el número de fiscales antidrogas para que su labor en la lucha contra el narcotráfico tenga mejores resultados.

18. Finalmente, un último aspecto fundamental para una eficaz lucha antidrogas consiste en la asignación de recursos nacionales suficientes para la ejecución de una estrategia integral.

Como se ha visto a lo largo de esta obra, las principales acciones para combatir el tráfico ilícito de drogas han sido principalmente financiadas por la cooperación internacional. Esta cooperación se ha venido reduciendo en forma sostenida desde el año 2003, no obstante que la presencia del narcotráfico se ha venido incrementando año a año desde el 2000. Frente a esta situación a través de DEVIDA, se logró diseñar un mecanismo de presupuesto por resultados, denominado Plan de Impacto Rápido (PIR), que permite la asignación de recursos financieros para actividades exclusivamente relacionadas a la estrategia nacional de lucha contra las drogas.

Así, en el año 2007, se logró asignar recursos para el PIR por S/.10.9 millones de nuevos soles y en el año 2008 por S/. 35.2 millones de nuevos soles. Estos recursos han sido asignados para actividades de prevención del consumo de drogas, así como actividades productivas, con especial énfasis en Junín, Ayacucho, Huánuco, San Martín y Ucayali, con la intervención de 33 entidades públicas del Estado (16 instituciones del gobierno nacional, 9 gobiernos regionales y 8 gobiernos locales) y 42 actividades y proyectos ejecutados.

La importancia del PIR radica en que por primera vez el Estado peruano cuenta con un mecanismo presupuestal que le va a permitir canalizar los recursos necesarios para financiar la estrategia nacional de lucha contra las drogas y no reducir los esfuerzos de intervención frente a la reducción de la cooperación internacional y el crecimiento del narcotráfico. El PIR debe además permitir la canalización de recursos no solo para financiar acciones de prevención y desarrollo, sino también para solventar las acciones de interdicción y los programas de erradicación de cultivos ilegales. Todas estas actividades deben tener a través del PIR una sostenibilidad que permita el éxito de esta estrategia.

Por su parte, los gobiernos regionales y locales también deben comprometerse a la asignación de recursos presupuestales para complementar los esfuerzos del gobierno central.

En consecuencia, cualquier retraso injustificado o la no asignación de recursos presupuestales para el PIR (u otro mecanismo alternativo) por parte del Ministerio de Economía y Finanzas pone en serio riesgo el éxito de la estrategia antidrogas. Por el contrario, el fortalecimiento de éste pondrá de manifiesto el efectivo interés del Estado peruano por combatir el tráfico ilícito de drogas en el Perú.