EL PERÚ FRENTE A LAS DROGAS

Capitán de Navío
Julio Uriarte Guerra

El narcotráfico constituye un fenómeno complejo, que por su característica de universalidad exige una respuesta de igual proporción por parte de la comunidad de naciones, a través del "establecimiento de una contraorganización institucional y un creciente marco normativo y político internacional"[1]. Como consecuencia, las diferentes actitudes que los Estados puedan adoptar, o adoptan, frente a su desmedido crecimiento forman ya parte importante del juego de las relaciones internacionales.

En tal sentido, las reflexiones respecto al impacto que produce el narcotráfico en las políticas exteriores de los países muestran la necesidad de considerarlo en el marco de los intereses nacionales que tal fenómeno dificulta o impide lograr. Por otro lado, las tareas que por tradición impone el sistema vigente de relaciones internacionales adquieren una nueva significación de vital importancia, pues las organizaciones del narcotráfico, con su poder casi ilimitado y su cada vez más creciente accionar, condicionan a las naciones a enfrentar sus diferencias y conflictos en razón de su condición de países productores de materia prima, elaboradores, consumidores o de tránsito.

Al respecto, Alejandro Deustua[2] afirma que la posible polarización internacional en razón de eventuales equivalencias entre Estados no es insuperable para enfrentar el reto que representa el conocimiento del narcotráfico, aun cuando reconoce que la producción, punto inicial y sustento del fenómeno se presenta en los países en desarrollo, mientras que el consumo, estímulo creciente del mismo, es hasta hoy una característica de las sociedades desarro-

1 EL NARCOTRÁFICO Y EL INTERÉS NACIONAL, Cepei, pág. 13
2. Ibidem, pág.15.

lladas. Argumenta también que no son los Estados los promotores del tráfico de drogas, sino ilegales organizaciones internacionales que, con su accionar casi incontrolado, afectan directa y sensiblemente las políticas exteriores de dichos Estados.

Que el problema planteado representa un flagelo para la humanidad y que la comunidad internacional, pese a los esfuerzos desplegados, aún no logra hallar el camino para su erradicación es una verdad insoslayable, pero también lo es que los países en desarrollo no han contado ni con la comprensión ni con la ayuda suficiente para los programas que era necesario consolidar oportunamente para atacar drásticamente el asunto.

Que el narcotráfico involucra inmensos intereses económicos, una serie interminable de sustancias tóxicas y un creciente número de países consumidores, es otra gran verdad, pero también lo es que existe un reducido número de países productores de la materia prima para la elaboración de las drogas de mayor consumo en el mundo.

En concordancia con lo hasta aquí expresado, el presente artículo intenta proporcionar una visión de la política exterior desarrollada por el Perú, a lo largo de los años, para enfrentar el problema del narcotráfico. Sin embargo, ante la magnitud del fenómeno que queremos analizar, y a lo complejo de las variables que lo componen, hemos visto por conveniente enfocar nuestras principales apreciaciones al clorhidrato de cocaína -droga de consumo mayoritario cuyo origen se encuentra en la hoja de coca, planta oriunda de nuestro país- y a nuestras relaciones sobre el tema con los Estados Unidos de América, principal país consumidor de drogas ilegales y al que llega casi la totalidad de la cocaína elaborada en el Perú.

ANTECEDENTES

Es necesario recordar que el cultivo y el uso de la hoja de coca por los indios peruanos es una costumbre ancestral que, inclusive, puede ser ubicada en un periodo tan lejano como 3.000 años antes de Cristo[3], y que recién desde hace unos treinta años la demanda por el clorhidrato de cocaína ha convertido dicha actividad en la base de una industria ilegal, corruptora y extremadamente violenta.

1. El Problema.

La producción y el tráfico ilícito de drogas es una actividad cuya acción invade y degrada progresivamente las diversas esferas de la vida institucional de todos los países en los cuales se afinca o de aquéllos que utiliza para sus propósitos, por lo que constituye uno de los motivos de más honda preocupación a nivel mundial, preocupación que se ha visto reflejada en más de un informe de las Naciones Unidas.

En beneficio de la objetividad, es conveniente recurrir al uso de datos estadísticos respecto a diversas variables relacionadas con el tema del narcotráfico en el Perú. Así, se tiene conocimiento que al inicio de la década del 80 la extensión de los cocales era aproximadamente de 70.000 hectáreas y que ya en 1987 éstas se habían incrementado hasta 200.000[4], permitiendo la producción y comercialización de un gran vo-

3 VIOLENCIA Y PACIFICACIÓN, Comisión Especial del Senado, 1989.
4 Ibidem, Comisión Investigadora de Narcotráfico del Senado.

lumen de cocaína, por lo que el poder económico y la influencia de las organizaciones internacionales de narcotraficantes se potenciaron significativamente.

Como consecuencia de esta situación se originó una variada gama de problemas, entre ellos el serio deterioro del ecosistema en las regiones cocaleras. Al respecto, las estadísticas muestran que para el año 1987 se habían vertido en los ríos de la zona 57 millones de litros de kerosene, 32 millones de litros de ácido sulfúrico, 16 mil toneladas métricas de cal viva, 6.5 millones de litros de acetona e igual volumen de tolueno, todos, productos utilizados en la preparación de la pasta básica de cocaína[5].

Por otra parte, en el mismo año, se estimó que las ganancias generadas por el narcotráfico a nivel mundial ascendían a 300 mil millones de dólares, calculándose que el clorhidrato de cocaína producido con hoja de coca peruana, al precio del mercado norteamericano de la época, tenía un valor de alrededor de 76 mil millones de dólares[6]. Evidentemente, estas cifras contrastaron significativamente con aquéllas destinadas por la comunidad internacional para enfrentar el problema, posibilitando así que el poder económico del narcotráfico mundial lograra proporciones más allá de cualquier lógica, superando en muchos casos la importancia económica de naciones enteras.

Es innegable que la influencia socioeconómica del narcotráfico tiene su inicio en la cadena de producción, de la cual el Perú era y es parte importante. Ya en 1987, 60.000 familias, es decir alrededor de 300.000 peruanos, dependían directamente de la producción cocalera[7]. Sin embargo, se ha podido constatar que tan nefasto fenómeno es relativamente reciente y que las raíces del problema que representa no se encuentran al interior del Perú, sino que son la cada día mayor demanda externa y el cada día mayor precio que alcanza la droga en los mercados internacionales los que proporcionan el inimaginable sustento económico a esta industria del crimen.

También es innegable que estos hechos no fueron debidamente analizados por la comunidad internacional, principalmente por los Estados Unidos de América, poniendo al Estado peruano en la incómoda situación de verse obligado a aplicar programas conceptuados, preparados y financiados erróneamente, llegando al extremo de concebir la utilización de herbicidas sobre los cultivos de coca. Pero lo señalado no fue la única confusión existente; la ausencia de un necesario consenso nacional respecto a la magnitud del delito de narcotráfico frente al creciente consenso exterior sobre la imperiosa necesidad de combatirlo drásticamente generó una brecha que puso de manifiesto la falta de correspondencia entre los objetivos por lograr y los medios disponibles para tal efecto, fueren estos jurídicos, económicos o institucionales, conflicto que está claramente ejemplificado "por la invocación del equivalente moral a una declaración de guerra al narcotráfico y el subsiguiente recorte de 500 millones de dólares en el presupuesto norteamericano para 1988 en el rubro correspondiente"[8]. Por ende, la iniciativa debía centrarse en la acción coordinada

5 Ibidem, Estudio del Ing. Buenaventura Marcelo, Universidad Agraria.
6 Ibidem.
7 Ibidem.
8 EL NARCOTRÁFICO Y EL INTERES NACIONAL, Cepei, 1987, pág. 33.

de los gobiernos en base a compromisos internacionales verosímiles, equitativos y viables.

La experiencia de esos años demostró que los programas desarrollados en base a los convenios con los Estados Unidos habían fracasado y que era preciso idear una solución global al problema, que contemple políticas que desalienten el consumo en el exterior[9].

2. Acciones gubernamentales.

Desde principios del presente siglo, el Perú se ha comprometido decididamente con el ordenamiento jurídico referido al narcotráfico, especialmente en los campos del control y la fiscalización. Vocación que ha quedado plasmada en la abundante normatividad con la que el Perú ha asumido su firme posición para enfrentar el problema, bilateral y multilateralmente, cuya demostración más significativa es el reconocimiento de la propia responsabilidad relativa de nuestro país, pero en el marco de otra universal, que quedó definida desde el primer convenio multilateral, suscrito en 1912.[10]

En primer lugar, los convenios multilaterales han tratado de manera sucesiva el uso indebido de estupefacientes y el tráfico ilícito de drogas bajo la óptica del control y la fiscalización, enfatizando el primero desde 1912 hasta 1961, año en que se suscribió la Convención Unica de Estupefacientes, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas. Sin embargo, recién a partir de 1988, la comunidad internacional pone énfasis en la amenaza del tráfico ilícito de drogas, cuando la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas define el narcotráfico como una amenaza contra la seguridad del propio Estado ("el tráfico ilícito y otras actividades delictivas relacionadas con él... amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados")[11].

La llamada Convención de Viena, de 1988, tipifica el tráfico ilícito como una actividad criminal y propone su eliminación bajo la responsabilidad de todos los Estados, reclamando acciones coordinadas a través de la cooperación internacional, entre ellas, la erradicación de los cultivos y la minimización de la demanda. Cabe señalar que la preocupación de la Convención de Viena por la parte social del problema ha sido intensa, como lo demuestra el reconocimiento por la comunidad internacional de la posición peruana respecto a la legitimidad del consumo tradicional de la hoja de coca en nuestro país, legitimidad que había sido cuestionada por la Convención Unica de 1961.

La gama de instrumentos jurídicos multilaterales ha involucrado también a las organizaciones regionales. Bajo esta perspectiva, la Declaración de Cartagena, de 1990, suscrita por Perú, Colombia, Bolivia y Estados Unidos "amplió la aproximación estratégica al problema, comprendiendo la reducción de la oferta, del consumo y de la demanda, el desarrollo alternativo..."[12]. Posteriormente, en la Cumbre de San Antonio, en 1992, esta declaración fue ampliada con la presencia de Ecuador, Venezuela y México.

En el ámbito de los países en desa-

9 VIOLENCIA Y PACIFICACIÓN, Comisión Especial del Senado, pág. 269.
10 NORMAS INTERNACIONALES Y NACIONALES, Ministerio de BREE-CEPEI, 1992.
11 Ibidem, Prólogo, pág. VI.
12 Ibidem, Prólogo, pág. VI.

rrollo, el Perú ha elevado su voz de alarma sobre la importancia de este problema, tanto en el foro del Movimiento No Alineado como en el Grupo de los 15, liderando los principios de política bajo los cuales debe ser enfrentado, es decir, responsabilidad compartida, reconocimiento del vínculo entre el tráfico ilícito y la realidad nacional de los países afectados, no intervención, estímulo de un tratamiento multilateral del tema y necesidad de la suscripción de acuerdos internacionales para luchar en forma organizada y efectiva contra este fenómeno.

Así también, en latinoamérica, el Perú ha participado activamente en la incorporación del tema en la agenda del Grupo Andino y en la suscripción del Convenio Rodrigo Lara Bonilla sobre Cooperación para la Prevención del Uso Indebido y la Represión del Tráfico Ilícito de Estupefecientes y Sustancias Sicotrópicas, por medio del cual los países miembros, conscientes que es un deber combatir este delito en todas sus formas, decidieron armonizar sus acciones administrativas, policiales y judiciales, enfatizando aspectos como: un eventual desarrollo alternativo y sustitución de cultivos, la expansión de la producción y control de la demanda, la interdicción, el intercambio de inteligencia e información, la erradicación y desaliento del cultivo ilícito, y, principalmente, una estrecha cooperación en el campo legal, entre otras medidas.

Por su parte, los Convenios Bilaterales resaltan el componente de ejecución u operativo y se refieren principalmente al espacio hemisférico. Entre todos los que ha suscrito el Perú debemos distinguir los celebrados con los Estados Unidos de América, país con el cual se han firmado convenios bilaterales de cooperación desde 1977, los mismos que hasta 1988 se orientaron principalmente al apoyo de las instituciones nacionales encargadas de la represión, así como de la erradicación y posterior sustitución de cultivos. Más adelante, destaca la suscripción del acuerdo-marco sobre Control de Drogas y Desarrollo Alternativo de 1991, en el que se plasma una mayor y mejor aproximación al problema.

A lo largo de su historia republicana, hasta los inicios de la presente década, el Perú ha suscrito la nada despreciable cantidad de 93 Tratados, relacionados a la lucha contra el problemas de las drogas, distribuídos de la siguiente manera[13]:

- Convenios Multilaterales 13
- Convenios Hemisféricos 16
- Convenios Latinoamericanos 19
- Convenios Extraregionales 1
- Convenios Globales 2
- Convenios Bilaterales 42

AL INICIO DE LA DÉCADA

Luego del impacto inicial que se produjo en la comunidad internacional al conocerse los resultados de los estudios realizados a fines de la década de los años 80 sobre el tráfico de drogas a nivel mundial, esta problemática tomó nuevos rumbos hacia una lucha más pragmática, oportuna, decidida y coherente contra tal fenómeno.

1. Estrategia nacional de los Estados Unidos de América.

13 Ibidem, Indice General, pág. IX

El 5 de setiembre de 1989, el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, George Bush, presentó ante el Congreso norteamericano un informe sobre Estrategia Nacional para el Control de Drogas, cuya sección Prioridades e Iniciativas Internacionales[14] nos brinda un excelente punto de partida para desarrollar nuestra temática, pues en el contexto de su discurso podemos encontrar las ideas fuerza de tal estrategia, como: a) que otros países deben unirse a los Estados Unidos en un verdadero y amplio esfuerzo de cooperación internacional, b) que su país, por sí sólo, no puede asumir el costo y la responsabilidad del combate integral contra las drogas. En tal contexto, manifestó: *"uno de los pilares de nuestra política internacional en materia de drogas debe ser la determinación de trabajar con otros países y motivarlos para que consagren sus propios esfuerzos y recursos en derrotar el tráfico. Sólo a través de amplios esfuerzos cooperativos internacionales podemos reducir la oferta foránea de drogas en nuestro propio país, en tanto que motivamos a las otras naciones a que nos ayuden en nuestras iniciativas de control y combatan ellos mismos la amenaza de la droga".*[15]

En resumen, las prioridades internacionales para los Estados Unidos, plasmadas en el documento de referencia, fueron:

a. Interrupción y desmantelamiento de las organizaciones de tráfico ilícito de drogas.
b. Reducción de la oferta de la cocaína.
c. Ayuda y estímulo de los Estados Unidos a la Comunidad Europea.

En consecuencia, las acciones a través de las cuales se planteó lograr estos objetivos, fueron:

a. Suministrar asistencia económica, militar y policial a los países andinos productores de coca, para aislar las áreas de su cultivo, bloquear la entrega de substancias químicas usadas en la elaboración de cocaína y lograr infiltrar y desmantelar las organizaciones de traficantes.
b. Apoyar el incremento y mejora de las iniciativas propuestas en los países de tránsito.
c. Crear Centros Conjuntos de Recolección de Inteligencia en la Cuenca del Caribe.
d. Apoyar y promover acciones multilaterales de la Comunidad Europea, dirigidas a la lucha contra la producción y distribución en los países de origen y de tránsito, y contra el consumo europeo.
e. Obtener la colaboración de la Comunidad Europea contra las organizaciones regionales e internacionales de drogas.

Para los intereses del Perú, este predicamento norteamericano mostró avances muy importantes, como: a) se acepta y entiende que la violencia, así como la corrupción e intimidación de personas y gobiernos por parte de las organizaciones de narcotraficantes, obstaculizan gravemente los esfuerzos que despliegan los países andinos en su lucha contra las drogas, b) se acepta y entiende que la inestabilidad económica y las insurgencias políticas forman parte integral del problema, y c) se reconoce la urgente necesidad de intensi-

14 PROBLEMAS Y SOLUCIONES DEL NARCOTRÁFICO, Revista **Encuentro,** número 58.

15. Ibidem, pág. 65.

ficar la cooperación con los gobiernos de los países productores de coca.

2. Declaración de Cartagena.

En la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el 15 de febrero de 1990, los Presidentes de Bolivia, Colombia, Estados Unidos de América y Perú, emitieron la llamada Declaración de Cartagena[16]. En dicho instrumento jurídico, las Partes:

a. Consideran que toda estrategia contra las drogas ha de tomar en cuenta la reducción de la demanda, del consumo y de la oferta; comprender la cooperación económica, el desarrollo alternativo, el estímulo del comercio y de la inversión, así como desarrollar entendimientos acerca del problema en sí y de las iniciativas diplomáticas que se presenten.
b. Reconocen que el intercambio de información sobre los programas propios será de múltiple beneficio.
c. Reconocen que tanto el fenómeno del narcotráfico como su represión varían en cada uno de los países andinos, por lo que son indispensables acuerdos bilaterales y multilaterales.
d. Reconocen que el fenómeno tendrá, en el largo plazo, un impacto negativo en sus economías.
e. Acuerdan que el Presidente de los Estados Unidos de América gestionará los fondos que sean necesarios para brindar un efectivo apoyo a los países andinos en su lucha contra las drogas y en sus esfuerzos por rectificar los trastornos socioeconómicos y ecológicos que a largo y corto plazo esta lucha ocasione.
f. Acuerdan que los Estados Unidos de América se encuentran dispuestos a colaborar con los países andinos en sus iniciativas para el desarrollo, el comercio y la inversión, a fin de vigorizar y sostener su crecimiento económico a largo plazo.

3. Política norteamericana para el Perú.

Sin embargo, pese a las buenas intenciones plasmadas en la Declaración de Cartagena, se priorizaron los criterios norteamericanos basados en alternativas represivas. Así, aquélla referida a la sustitución de cocales por otros cultivos fue encontrando muchos obstáculos,[17] motivo por el cual el Perú tomó la decisión de no firmar un acuerdo de ayuda militar que había sido propuesto por los Estados Unidos por medio del cual se ofrecía 36 millones de dólares para equipar y asesorar a las Fuerzas Armadas peruanas en su lucha contra el narcotráfico.

La actitud asumida por el gobierno peruano trajo como consecuencia la rápida respuesta de los Estados Unidos a través de su Embajador en el país, Anthony Quainton, quien, el 17 de octubre de 1990, en el Foro desarrollado sobre el tema por la Sociedad Nacional de Exportadores y el Centro Peruano de Estudios Internacionales, manifestó que existían interpretaciones inexactas en ambos países respecto de las actitudes de cada uno y que esta situación no hacía más que entorpecer las posibilidades de una futura efectiva cooperación.

Sus principales afirmaciones fueron:[18]

16 Ibidem, Cocaína: Problemas y Soluciones Andinos. APEP.
17 Ibidem, pág. 69.
18 Ibidem, Política estadounidense en el campo de la droga para el Perú., USIS.

a. *"Mi gobierno no piensa que el Presidente Fujimori haya actuado de mala fe"*
b. *"...el gobierno de Estados Unidos no considera que medidas de tipo policial, por sí solas, sean una solución"*
c. *"...el gobierno peruano tiene la intención de atacar el problema de la droga de frente, reconociendo que sus raíces se ubican en el subdesarrollo y la pobreza. Nuestros gobiernos están en total acuerdo sobre este punto."*
d. *"...nosotros consideramos que la ayuda militar que ofrecimos es sólo una etapa dentro de un programa de cooperación mucho más amplia..."*
e. *" Estamos deseosos de ampliar nuestra cooperación y listos para reiniciar consultas ...Estamos dispuestos a ser flexibles sobre el enfoque que se le otorgue a este problema..."*
f. *"...esta es una estrategia integral y así cualquier plan específico que responda a estos requerimientos, puede ser acordado...Pero, en última instancia, es al Perú al que le corresponde desarrollar y ejecutar una estrategia efectiva que podamos apoyar."*

4. Una doctrina peruana.

El 26 de octubre de 1990, el Presidente del Perú, ingeniero Alberto Fujimori, manifestó que pese a que nuestro país mantenía una posición clara sobre el problema del narcotráfico, no se había dado pasos concretos en la formulación y puesta en marcha de una estrategia de lucha en su contra.[19] "...no concebimos la superación de nuestra crisis nacional y nuestros desarrollos económico y social, sin la desaparición de la producción ilícita de la hoja de coca."[20]

La lucha frontal contra las drogas constituye uno de los tres temas definidos como prioritarios por el Presidente de la República, posición que obligó a su gobierno a desarrollar toda una teoría al respecto y a la cual se conoce como la Doctrina Fujimori sobre Política de Control de Drogas y Desarrollo Alternativo, la misma que, como es lógico suponer, abarca conceptos y medidas en los ámbitos nacional, que no forma parte del presente artículo, e internacional, que intentaremos analizar.

Los principales conceptos de la mencionada doctrina, orientados a la política exterior de nuestro país, o relacionados con ella, son los siguientes[21]:

a. "...la economía cocalera es estimulada fabulosamente por la demanda de los países consumidores..."
b. "...nuestro país es el teatro de operaciones donde se libra una confrontación entre el crimen internacional organizado y la legalidad de los distintos Estados involucrados."
c. "El narcotráfico para nosotros es un cáncer y queremos erradicarlo. No nos animarán nunca discusiones estériles sobre quién debe tener más o menos responsabilidad o quién debe dar el primer paso...estamos siempre dispuestos a actuar con otros gobiernos, estrechamente, en la lucha contra cualquier amenaza de la naturaleza del narcotráfico."
d. "...deseamos que el aspecto de la represión sea abordado dentro de un contexto global que tome en consideración las posibilidades concretas de los agricultores en las zonas cocaleras, y en las potenciales, para desarrollar actividades económicas alter-

19 Ibidem, Doctrina Fujimori sobre de control de drogas, Acuerdo Presdidencia-ILD.
20 Ibidem, pág. 69.
21 Ibidem, págs. 70 a 73.

nativas. Es imperativo acompañar la erradicación de la coca con una sustitución por otros cultivos..."

e. "Como fue claramente expresado en Cartagena,....necesitamos crear la condiciones para el desarrollo mediante una real economía de mercado..."

f. "...obviamente no queremos legalizar el cultivo de la coca".

g. "...desde setiembre de 1990, nuestro gobierno ha comenzado un Programa de Sustitución de Cultivos, estrictamente fiscalizado".

h. "Nos parece que mucho de lo necesario para iniciar el proceso que necesitamos está incluido en la Iniciativa para las Américas, del Presidente Bush, en el Plan Brady del Secretario del Tesoro norteamericano, y en el Acuerdo de Cartagena...Coincidimos con gran parte de los diagnósticos de Bush y Brady, por eso queremos incluir dentro de los factores a ser vinculados a reformas estructurales internas, el problema de la coca".

i. " No se puede decretar que desaparezca la deuda externa en un día, tampoco se lo puede hacer con la hoja de coca..."

j. "Creemos que a partir de un diálogo específico sobre la coca podemos avanzar hacia una redefinición de nuestro vínculo bilateral con los Estados Unidos..."

k. "La idea que promovemos es tomar conciencia que el cultivo de coca es favorecido por los grandes problemas estructurales del país..."

En resumen, la propuesta producto del Acuerdo Presidencia de la República-ILD consigna la voluntad del Perú para honrar todos sus compromisos, continuar los programas acordados para combatir al narcotráfico, y de ser posible intensificarlos. Expresa también el deseo de coordinar urgentemente una estrategia con todos los países interesados, que nos permita eliminar las causas profundas de la ilegalidad en el Perú, para así combatir mejor el suministro de la coca a los narcotraficantes, porque estamos convencidos que la represión a nivel de cultivo de la hoja de coca sólo funcionará eficazmente en la medida que existan alternativas viables.

AL FINAL DE LA DÉCADA

En la actualidad, todo lo hasta aquí expuesto no ha obtenido los logros que se esperaban, debido principalmente al gran poder de recuperación que han demostrado las organizaciones de narcotraficantes y a la inocultable red de corrupción, que para la protección de sus actividades han logrado establecer a nivel mundial. Sin embargo, las posiciones de todos los países han ido convergiendo hacia una uniformidad de criterios sobre el tema y hacia una cooperación más estrecha y por ende más efectiva.

1. El problema hasta 1997.

La magnitud que ha logrado alcanzar el narcotráfico ha sido entendida como una real y significativa amenaza a la seguridad mundial y como que, lamentablemente, seguirá presente al inicio del siglo XXI. Según estudios realizados por el Centro de Información y Educación para la Prevención y Abuso de Drogas (CEDRO), en 1997 el Perú era el primer productor de hoja de coca del mundo, con más de 300.000 has. sembradas, de las cuales se calcula se

extraía el insumo básico para la elaboración aproximada de 4.000 toneladas métricas de pasta básica por año. De esta cantidad, salían del país entre 1.500 y 2.000 toneladas métricas que producían un ingreso aproximado de entre 1.300 y 1.500 millones de dólares.[22]

Por otro lado, el cultivo de la coca no parecía disminuir al ritmo esperado, pues, casi hasta fines del año, existían alrededor de 200.000 familias campesinas que dependían totalmente del mismo para su mantenimiento. Es más, está comprobado que hace ya algún tiempo se ha iniciado en el país la producción de clorhidrato de cocaína, habiéndose registrado una cantidad aproximada de 70 toneladas durante el último año, que corresponde al 10% de la producción mundial.

Sin embargo, pese al panorama aparentemente desalentador, existen también signos de progreso en la lucha contra las drogas. En el segundo semestre de 1995 se produjo una caída sin precedentes en el precio de la coca, de 80 dólares a 4 dólares, disminuyendo el tráfico de drogas al exterior y el ingreso de narcodólares, de 1.000 a 600 millones. Esta alteración del mercado de las drogas se presentó debido a una conjunción de varios factores, como: la destrucción del Cartel de Cali, el incremento de la producción de coca en Colombia y la intensificación de las acciones punitivas y de control en el país, que permitieron reducir el área de los cultivos de coca para uso ilícito en 10.000 has. en 2 años. Pero, esta disminución acentuada de los precios de la hoja de coca no determinó una tendencia franca hacia el debilitamiento del narcotráfico en la región, "en cambio, es posible que Brasil se convierta en el nuevo centro del narcotráfico."[23]

2. Acciones gubernamentales.

Durante los últimos años, el Perú ha desarrollado una muy activa política de participación y cooperación en todos los asuntos internacionales relacionados con el tráfico ilícito de drogas[24]:

- En la Cumbre de Quito, realizada en setiembre de 1995, acordó crear un mecanismo regional contra el narcotráfico y apoyar decididamente la convocatoria de una Conferencia Mundial para enfrentarlo.
- En la Cumbre de Miami, que reunió a los Presidentes de toda América, uno de los temas principales que se trataron y que se acordó tratar en futuras reuniones fue el del narcotráfico.
- En 1997, en una reunión de jefes de los ejércitos de los países americanos y en la que participó el Perú, realizada en Williamsburg, Estados Unidos, el vicepresidente norteamericano señaló como un objetivo prioritario para la acción de los ejércitos americanos la lucha contra el narcotráfico.
- En la última visita del Presidente Fujimori a Bolivia, el narcotráfico fue tema principal de conversación.
- También en 1997, se realizó en Bruselas, Bélgica, una reunión entre los países andinos y cuatro países europeos, en representación de la Unión Europea, para tratar en profundidad el problema común del narcotráfico.

22 LA GOPOLITICA EN EL TERCER MILENIO, Edgardo Mercado Jarrin.
23 Ibidem, pág. 169.
24 CONSIDERACIONES SOBRE EL NARCOTRAFICO, Conferencia de Felipe Mac Gregor, Revista de Marina, N°2, 1997.

- El año pasado, el Centro de Información y Educación para la Prevención y Abuso de Drogas (CEDRO), realizó su VII Seminario Internacional, en el que el Presidente de la Comisión de Narcotráfico del Parlamento Andino describió la situación peruana frente al problema.

Estas actividades, entre otras desarrolladas por el Perú, han permitido obtener una mejor atención al problema por parte de los Estados Unidos, demostrada por el mayor énfasis que su nueva política antidrogas brinda a la prevención y a la educación. "La estrategia de drogas delineada por el Presidente Clinton difiere ostensiblemente de las estrategias anteriores, tanto en el análisis del problema como en el enfoque de las soluciones... La investigación y la lógica demuestran que la mejor manera de disminuir el consumo de drogas y sus consecuencias consiste en reducir el número de adictos."[25]

A la fecha, el Perú ha logrado incrementar los niveles de cooperación técnica internacional, ha iniciado gestiones para conseguir financiamiento para el desarrollo de ciltivos alternativos, logró que la CICAD organizara un grupo consultivo, o mesa de donantes, para el presente año en Washington, ha legislado específicamente sobre le lavado de dinero y el control de insumos químicos. En resumen, hemos dado algunos pasos importantes que es necesario consolidar y ampliar.

3. Política Exterior peruana sobre el narcitráfico durante 1997.

Entre el 4 y el 7 de noviembre, se reunió en Lima la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), organismo de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Es en este marco en el que ha quedado meridianamente establecida la actual política exterior de nuestro país[26], la misma que se plasma a través de los objetivos del aprobado Plan Nacional contra las Drogas 1997-2002 y que se pone en acción, para desarrollar una estrategia integral de lucha contra el consumo de estupefacientes y el narcotráfico, a través de la creación de la Comisión Contra el Consumo de Drogas (CONTRADROGAS).

Los objetivos del Plan Nacional contra las Drogas, que podemos definir como de competencia internacional pueden resumirse en lo siguiente:

- Reducir los cultivos de coca en un 50% en 5 años y, en 10 años, eliminar su producción ilícita mediante acultivos alternativos, en armonía con el medio ambiente.
- Eliminar el tráfico ilícito de drogas mediante una eficiente interdicción internacional.

A fin de lograr estos objetivos y en el marco de una efectiva cooperación hemisférica y mundial, la estrategia integral de lucha contra las drogas, desarrollada por CONTRADROGAS, cuenta con los siguientes principios de competencia internacional:

- Es de alta priodidad política y constituye un compromiso para el país.
- Exije dimensionar en su real magnitud la demanda de hoja de coca, para uso ilícito y/o tradicional.
- Exije una toma de consciencia por parte de los gobiernos extranjeros sobre

25 Ibidem, Discurso del Director de Política Antidroga de los EUA, 1995.
26 Exposición de la Represenatción Peruana.

el costo social que impone al Perú la salida de drogas hacia el exterior.
- Requiere de la cooperación y el financiamiento de la comunidad internacional y de los gobiernos extranjeros.

CONTRADROGAS cuenta con un directorio conformado por cinco Ministros de Estado, lo que indica el nivel y la prioridad política que le asigna el Perú al problema. Actua como entidad interlocutora y contraparte del gobierno peruano con los gobiernos extranjeros y la comunidad internacional para los asuntos referidos a la cooperación técnica y financiera.

COMENTARIO GENERAL

Consideramos conveniente culminar el presente artículo con una opinión, muy personal, de la Política Exterior que viene desarrollando el Perú en beneficio de la lucha contra el flagelo de las drogas a nivel mundial. En demanda de tal objetivo utilizaremos dos herramientas de evaluación; la primera, teórica, en base al análisis de los elementos estructurales de toda política externa, la segunda, y no por ello menos importante, práctica, en base a una síntesis de los logros internacionales que el Perú ha obtenido.

En primer lugar, recordemos que el prestigiado autor Frederick Hartmann[27] ha sostenido que la política exterior de cualquier país consiste en una selección de intereses nacionales, coherentemente formulados y puestos en práctica. Analíticamente, Hartmann divide toda política exterior en tres fases claramente definidas: concepción, contenido e implantación, de las cuales, con mínimo apartamiento, nos valdremos para intentar exponer nuestro punto de vista.

La *concepción* no es otra cosa que una evaluación estratégica de las metas que son factibles de alcanzar dentro del contexto del sistema internacional de relaciones entre países. Para quien escribe, el Perú ha comprendido, ha hecho comprender y ha utilizado eficaz y eficientemente esta fase de su política exterior, principalmente en la presente década, pues ha logrado identificar el verdadero problema del narcotráfico, otorgándole el alcance y la profundidad que realmente tiene, sus consecuencias para la comunidad internacioanl en pleno, la responsabilidad de todos los países en la lucha contra las drogas así como un pragmático programa de soluciones y los costos que de éste se deriven.

El *contenido*, por su parte, no es más que el resultado y reflejo de la concepción. En el caso peruano, esta fase también ha sido debidamente entendida y desarrollada a través de la gran cantidad de instrumentos nacionales e internacionales, bilaterales y multilaterales, jurídicos y diplomáticos que nuestro país se ha preocupado de establecer a fin de dar inicio a un verdadero y coherente accionar en demanda de obtener, en el mediano plazo, resultados concretos en la disminución del problema de la droga, y en el largo plazo, su minimización o erradicación completa.

La fase de *implantación,* pese a no reflejar exactamente el criterio de Hartmann, consideramos que abarca no sólo los medios por los que un Estado "transmite sus opiniones y deseos a otros Estados"[28], sino la aplicación, ejecución, desarrollo o como podamos lla-

27 LAS RELACIONES INTERNACIONALES. 1989, ESUP.

mar a las acciones realizadas por los Estados en búsqueda de enfrentar exitosamente su concepción de un problema de competencia internacional. En el Perú, la puesta en marcha de una nueva estrategia integral de lucha contra el narcotráfico dentro del contexto mundial, así como la concepción de diversos planes nacionales en demanda del mismo fin, ponen en evidencia las bondades de una política exterior que cada día viene consolidando su eficacia y prestigio en el tema de la lucha contra el uso indebido de drogas y el narcotráfico a nivel mundial.

Como corolario de todo lo aquí expuesto, transcribiremos algunos titulares respecto del tema,[29] que ponen en clara evidencia la nueva faceta de la lucha internacional contra las drogas, orientada en buena parte por las sólidas y fundamentadas posiciones de los países andinos, entre ellos prioritariamente el Perú:

- *"Definen estrategia global contra el narcotráfico: Ministro Costa Bauer destacó las propuestas de Gaviria y Mc Caffrey."*
- *"Estados Unidos reconoce esfuerzos del Perú en lucha contra la coca."*
- *"Representante de AID destaca logros de lucha antinarcóticos."*
- *"España reafirma cooperación para erradicar narcotráfico: Otorgará 500 mil dólares para lucha antidrogas."*
- *"Estados Unidos estudia creación de entidad multilateral antidrogas."*
- *"CICAD aprueba medidas hemisféricas frente al lavado de dinero."*
- *Certificación podría ser una norma multilateral en corto plazo: El gobierno de Estados Unidos lo estaría pensando seriamente."*
- *"Estados Unidos planteará estrategia continental antidrogas"*
- *"Destacan logros de estrategia para disminuir cultivos de coca."*
- *"ONU apoya cultivos alternativos en el Perú: Acuerdo figura en plan para próximos 5 años."*

29 Diario EL COMERCIO, Lima, Noviembre, 1997.