

LA POLITICA EXTERIOR DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN LA ACTUAL COYUNTURA HEMISFERICA: NUEVOS ELE- MENTOS PARA UNA POSICION NACIONAL

Jorge Lázaro Geldres*

RESUMEN EJECUTIVO

La lucha contra el flagelo del narcotráfico en el Perú enfrenta una nueva realidad: se ha pasado de la producción de la hoja de coca y pasta básica a la elaboración del producto acabado: el clorhidrato de cocaína.

Este cambio en las actividades del narcotráfico en el Perú conlleva -que duda cabe- graves peligros para las instituciones tutelares así como puede erosionar la soberanía del Estado.

Ante esta situación, la presentación de la Estrategia Nacional de Control de Drogas (1996) de Estados Unidos efectuada por el Presidente Clinton el 29 de abril pasado en la ciudad de Miami y la promulgación del Decreto Legislativo No. 824 "Ley de Lucha contra el Narcotráfico" el 22 de abril último, en su conjunto, parecieran definir una nueva estrategia que acentúa el énfasis en medidas tanto de prevención como de interdicción.

La captura, el enjuiciamiento y sanción de los involucrados en el tráfico ilícito ha probado ser un recurso exitoso. Sin embargo, no es menos cierto que la interdicción, requiere como complemento eficaz desarrollar con la misma intensidad la estrategia del desarrollo alternativo para atender los problemas sociales, políticos y económicos en las zonas dedicadas al cultivo ilícito.

La creación de la Comisión de Lucha contra el Consumo de Drogas (CONTRA-DROGAS) mediante el Decreto Ley No. 824 a cargo del Ministro de Salud, provee la institucionalidad necesaria para iniciar una nueva ofensiva en el diseño de una estrategia que relance el Desarrollo Alternativo.

* Licenciado en Relaciones Internacionales y Magister en Relaciones Internacionales y Gestión Pública Externa por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

** Dedico este ensayo a Carlos Lázaro y Luz Geldres, mis queridos padres.

En ese contexto, el presente ensayo plantea una renovada política exterior sobre el problema de las drogas cuyo eje gira, precisamente, alrededor del desarrollo alternativo. No es en sí un estudio de la problemática interna sobre el narcotráfico aunque se ha utilizado extensa información sobre la misma para fundamentar los argumentos de la proyección exterior.

El análisis ha comprendido tres áreas:

- 1.- Los recientes acontecimientos en Colombia y Bolivia, que han influido de manera determinante en el curso de la nueva dinámica de la lucha contra el narcotráfico;
- 2.- Los mecanismos que forman parte de la cooperación y concertación en la lucha contra el narcotráfico tanto a nivel bilateral, regional y hemisférico;
- 3.- Finalmente se ha estudiado la problemática interna del narcotráfico en sus dimensiones, económica, política y de desarrollo institucional.

Teniendo en cuenta que la respuesta requiere de una acción concertada del Estado y de los diversos componentes de la sociedad civil se proponen tres iniciativas - interrelacionadas aunque cada una con su lógica propia- que parten de un núcleo conceptual conformado por los nuevos elementos de la política exterior y el redimensionamiento de la responsabilidad compartida:

- Una Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Alternativo en el marco de la Conferencia Internacional sobre Drogas planteada por el Presidente de México - Un Banco Regional para el Desarrollo Alternativo; y
- el Centro Regional de Biotecnología sobre Cultivos Alternativos.

1. INTRODUCCION

En los últimos meses han ocurrido una serie de acontecimientos tanto en el ámbito hemisférico como a nivel nacional estrechamente relacionados con la problemática de las drogas.

En el ámbito hemisférico tenemos la captura de la cúpula que manejaba el cartel de Cali y la emergencia de nuevas fuentes de abastecimiento de cocaína como Bolivia.

En el plano nacional, como consecuencia del desmantelamiento de una de las principales mafias colombianas, el precio de la arroba de hoja de coca cayó a niveles históricos llegando a cotizar en US 10 soles la arroba. Sin embargo se perciben algunos indicios de que, ante esa situación, algunas familias o grupos de familias han empezado a elaborar, de manera artesanal, pasta básica de cocaína.

Las reacciones por parte de sectores de la administración pública vinculados a la problemática no se hicieron esperar. Por ejemplo, a través de diversos medios de comunicación, el entonces Ministro de Agricultura había criticado, reiteradas veces, el nivel de la cooperación y sugirió cambios institucionales como por ejemplo la privatización de

ENACO y el libre comercio de la hoja de coca al interior del Perú. Una de las propuestas se sitúa entre el libre comercio y el monopolio para asignarle a ENACO una función reguladora, es decir que se termina con el monopolio de la comercialización, industrialización y la exportación de la hoja de coca y esta empresa se convierte en una empresa estatal de accionariado difundido con una representatividad en su directorio de los propios campesinos cocaleros.

Otro factor de reciente data a tener en cuenta es la decisión presidencial de retirar gradualmente de la lucha contra el narcotráfico a las FFAA y dejar que sea la Policía Nacional la institución que se encargue de esa tarea con el apoyo del Poder Judicial y el Ministerio Público.

Todos estos elementos, tomados en su conjunto, plantean la necesidad de reflexionar sobre la posibilidad de diseñar una renovada política exterior en la lucha contra las drogas cuyo punto focal sea el relanzamiento de la estrategia nacional del Desarrollo Alternativo¹ en base a dos objetivos precisos: explorar al máximo posible sus alcances en una dimensión realista, y, al mismo tiempo, conocer sus eventuales limitaciones en la actual coyuntura de la relación hemisférica. En ese contexto se presenta el diagnóstico de la situación y un conjunto de propuestas concretas.

Se incide particularmente en el desarrollo alternativo por una razón fundamental: hasta el momento, parece ser la alternativa -ya sea por razones técnicas o consenso político- más adecuada para responder de manera integral a las necesidades nacionales en la lucha contra ese flagelo. De otro lado, se mantiene una marcada preocupación al más alto nivel por la situación actual de la cooperación en la materia, cuyo testimonio podemos encontrarlo en diversas declaraciones del señor Presidente de la República².

Las medidas jurídico-represivas y de interdicción son muy importantes. A la fecha, se viene aplicando con éxito un conjunto de ellas, especialmente la interdicción aérea, y vienen siendo perfeccionadas por Estados Unidos y el Perú en función de un interés mutuo. Sin embargo, el balance indica que todavía hay mucho terreno por explorar y diversas modalidades que evaluar en lo que se refiere al desarrollo alternativo.

1 Aquí se utiliza el concepto de Desarrollo Alternativo tal como está concebido en el Plan de Prevención y Control de Drogas es decir «la implementación de un conjunto de acciones multisectoriales orientadas a la sustitución progresiva de la economía de la producción de hojas de coca, mediante actividades económicas sostenibles en las zonas productoras y áreas de influencia en armonía con la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente».

2 “Es ahí donde surge la pregunta: ¿por que los países productores van a endeudarse para luchar contra el narcotráfico cuando este es un problema de países consumidores? Entonces, el planteamiento peruano es que los países consumidores deben poner su platita para efectivamente erradicar el narcotráfico y eso significa no solo represión sino también apoyo económico y financiero para aquellos agricultores que están dedicados al cultivo ilegal...” Informó que en el caso peruano no se ha logrado una sustitución significativa de los cultivos de hoja de coca sino simplemente una reducción en varios valles del Alto Huallaga y en algunos casos también un cambio de actividad económica”. Diario Expreso” Pag. A2, 27 de setiembre de 1995.

2. DIAGNOSTICO DE LA NUEVA COYUNTURA

2.1. Ambito Hemisférico

Las pasadas operaciones en Colombia -apresamiento y captura de los principales líderes del cartel de Cali- y lo sucedido en Bolivia -erradicación compulsiva de los cultivos de coca- anticipaban que en el futuro las líneas maestras de la lucha contra el narcotráfico tenderían a privilegiar medidas de carácter represivo, con lo cual cabría la posibilidad que se relegue a un segundo plano estrategias como la del desarrollo alternativo.

La captura del líder del Cartel de Cali, Gilberto Rodríguez Orejuela y sus colaboradores más cercanos en junio pasado por acción de las fuerzas de elite del gobierno colombiano, significó un avance importante en la lucha hemisférica contra el narcotráfico. Pero este progreso no ha sido el resultado de una estrategia hemisférica preconcebida sino que más bien ha respondido a cuestiones muy puntuales de política interna. En las medidas adoptadas por el gobierno colombiano confluyeron una serie de elementos. El primero de ellos fue la decisión política del presidente Samper, decisiva para orientar los esfuerzos nacionales y para incrementar la cooperación con otros países, especialmente Estados Unidos. En los esfuerzos nacionales podemos considerar la acción del Fiscal de la Nación para identificar las cuentas bancarias del Cartel, los laboratorios, los cultivos de coca y opiáceos, los precursores químicos y los sistemas de transporte y finalmente descubrir sus conexiones políticas. A fin de mejorar su sistema de interdicción contaron con el apoyo de Estados Unidos para labores de inteligencia, intercepción de las comunicaciones, la detección y destrucción de laboratorios y el rastreo del lavado de dinero. Aun cuando la captura y las acciones conexas a ella fue un acto soberano del gobierno colombiano, el catalizador para su rápida ejecución podríamos encontrarlo en las presiones del Senado norteamericano y una acción más precisa del Ejecutivo norteamericano que se plasmó en la visita del Subsecretario para Narcóticos Sr. Gelbard.

En síntesis, una lectura de todo el operativo relacionado con la erradicación del Cartel de Cali ya indicaba que el gobierno colombiano, en la práctica, ha puesto el énfasis en la interdicción y sus aspectos conexos, situándose en un lugar secundario aspectos que son importantes o centrales para otros países como por ejemplo, la erradicación de cultivos a través de diversas vías, entre ellas el desarrollo alternativo.

La situación de Bolivia³ también ejemplifica la presencia de otros elementos concomitantes pero que tienen su punto de referencia en la propia situación interna de ese país y el compromiso asumido con Estados Unidos para erradicar al 30 de junio de 1995, 1,750 Has. de coca. Finalmente Bolivia cumplió -ultimatum de por medio- y luego se suscribió un Tratado de Extradición y se han elaborado estrategia de erradicación al mediano y largo plazo.

El caso de México demuestra la omnipresencia del narcotráfico en las diversas esfe-

3 Para un análisis amplio de las políticas de erradicación en Bolivia ver el ensayo "Políticas para frenar el narcotráfico en Bolivia" de James Painter en **El Narcotráfico: El estado de la industria ilegal de Drogas Hoy y las implicaciones para el futuro**. Colin M. MacLachlan, editor. Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, 1995.

ras de la actividad pública y privada si tenemos en cuenta su infiltración en los cuadros más importantes del partido de gobierno (PRI) -hasta el ex Presidente Salinas de Gortari está acusado de homicidio y vinculación al narcotráfico- y la corrupción de policías y funcionarios del poder judicial. A fin de contrarrestar estos efectos, el Presidente Zedillo ha optado por medidas inéditas como por ejemplo involucrar a las FFAA mexicanas en labores de interdicción y destrucción de laboratorios. El efecto nocivo del narcotráfico en la institucionalidad del gobierno mexicano, aunado a las complejas negociaciones sobre la cuestión de Chiapas, configura un cuadro muy difícil que eventualmente podría afectar la seguridad del Estado mexicano.

La reciente crisis política tanto al interior del PRI como en las instituciones de gobierno que se desencadenó por la captura del hermano del ex Presidente Salinas al habersele descubierto cuentas bancarias por varias decenas de millones de dólares, se ha convertido en la prueba más fehaciente de la forma como el narcotráfico ha corroído los más altos niveles del gobierno.

Una lectura de los tres casos demuestra que cada uno de los países más importantes en el hemisferio en la lucha contra el narcotráfico se viene haciendo un "NICHOS" en esa lucha, motivados por necesidades de política interna y externa, aunque la segunda la sido la de mayor gravitación al momento de tomar las decisiones. En síntesis, lo que se observa en la práctica y acciones de los estados es la presencia determinante de factores internos (seguridad, desestabilización de las instituciones) y otros determinados de carácter externo (cooperación financiera, certificación) regidos por la relación con Estados Unidos. Estos últimos serían los que ha acelerado el proceso de toma de decisiones con los resultados que todos conocemos. Esta práctica sería la primera fase de un nuevo estadio de la cooperación, no estipulado o escrito en ningún documento de carácter multilateral, los que generalmente tratan de darle a cada elemento de la vasta agenda de la lucha contra el narcotráfico un peso igualitario.

Se estarían configurando entonces las bases para una futura estrategia hemisférica basada en la suma de acciones bilaterales, cuya naturaleza es cada vez más cercana al criterio de la administración norteamericana (Colombia y Bolivia) y legitimadas por los éxitos obtenidos acompañados por el despliegue publicitario correspondiente.

Esta situación -de darse- tendría varios efectos tangibles. El más inmediato sería la constatación de que estamos frente a una situación cualitativamente nueva en la lucha contra el narcotráfico a nivel hemisférico caracterizada por una serie de acciones exitosas y que la pauta principal de la nueva metodología se podría encontrar en las experiencias individuales para construir la cooperación, antes que en marcos operativos donde los conceptos estén prefijados de antemano (responsabilidad compartida, oferta vs demanda, consumo vs producción, desarrollo alternativo vs interdicción)

El paso siguiente de países como Colombia y Bolivia será proyectar a nivel internacional sus éxitos a nivel interno por cuestiones de prestigio y de consolidación de lo ya avanzado. Son conscientes que los éxitos obtenidos, por el costo en vidas humanas que ha conllevado, por la cuasi cesión de soberanía y por la omnipresencia de los carteles requieren de ser consolidados con acciones externas de gran envergadura. No obstante, en este afán enfrentan un formidable obstáculo en el nivel de corrosión que se ha operado al interior de sus sociedades por efectos de una permanente influencia nociva del

narcotráfico. En ese sentido el Presidente de Colombia ha fomentado recientemente una renovada estrategia de cooperación internacional sugiriendo recientemente la creación de un foro para reforzar la cooperación judicial; acelerar los trabajos para arribar a una Convención Interamericana contra el lavado de Dinero; estrechar el control en el comercio de precursores químicos, incorporar a los organismos financieros multilaterales en los esfuerzos de sustitución de cultivos y la realización de una Cumbre Mundial sobre Drogas.

En síntesis, todos los esfuerzos -tanto internos como externos- que los países del Hemisferio han dedicado a la lucha contra el narcotráfico han encontrado, tanto en las recientes acciones realizadas por los gobiernos de Colombia y Bolivia como en la presentación de la nueva Estrategia Antidrogas norteamericana para 1996 un ineludible punto de inflexión. Como resultado de esa casuística, la cooperación hemisférica estaría ingresando a una nueva etapa en la que se daría un reacomodo de las prioridades y, por tanto, conceptos centrales que han orientado las políticas bilaterales y la cooperación podrían dar paso a una estrategia que parta ya no de criterios consensuales sino de la sumatoria de hechos consumados. De darse esta situación, la Estrategia de Desarrollo Alternativo corre el riesgo de situarse en una prioridad de segundo orden en la cooperación hemisférica con el consiguiente efecto en la proyección internacional del Perú en la lucha contra el narcotráfico.

Como la problemática del narcotráfico en el Perú tienen perfiles propios y difiere por tanto de las que enfrentan Colombia y Bolivia, le corresponde al gobierno incorporar esta nueva dinámica hemisférica no sólo en su futura proyección externa sino también en las acciones que se tomen a nivel interno para relanzar -si esa es la decisión política- el desarrollo alternativo.

2.2. Ambito Nacional

2.2.1. Factores Estructurales

- El diseño de la nueva Política Industrial (1995-2000) cuyos primeros alcances fueron dados a conocer por el Primer Vice Presidente del Perú, entre los cuales se contempla facilidades financieras y otras medidas de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PYMES);

- La dación de la nueva Ley de Tierras (26505) que permite que los agricultores puedan disponer de una mayor cantidad de tierras si es que desearan obtener mayores rendimientos por hectárea a través de la agroexportación:

- la posibilidad que en el corto plazo se promulgue la ley correspondiente a la Titulación y Registro de las tierras que poseen aquellos campesinos tanto de las zonas cocaleras como de otras que son abandonadas por sus propietarios para dedicarse al cultivo de la coca

Estos factores juegan un rol en el mediano plazo ya que el efecto benéfico que puedan tener sobre el desarrollo alternativo se verá en 3 o 5 años. Este hecho no impide reconocer que constituyen avances positivos a tomarse en cuenta en cualquier nueva política de desarrollo alternativo.

2.2.2. Factores coyunturales

- La disminución del precio de la arroba de coca (11.5 Kg.) por la cual hasta hace ocho meses se pagaba a US\$80 y ahora no llega a los US\$5 dólares. Aquí hay una distinción que convendría tenerse en cuenta: una cosa es el precio que se paga por la coca destinada al narcotráfico que tiene una gran cantidad de insumos químicos (fertilizantes, pesticidas) y otra el precio que pagaba ENACO por la coca para el consumo nacional a 36,065 productores debidamente registrados que es de US\$40 dólares la arroba⁴. En esta disminución ha desempeñado también un rol fundamental las operaciones de interdicción aérea en el tráfico de cocaína de Perú a Colombia llevadas a cabo en los últimos siete meses.

- La creciente posibilidad que alrededor de 150,000 productores⁵ que se dedican al cultivo de la hoja de coca puedan crear una situación de conflicto con el gobierno incidiendo de manera negativa con la erradicación completa de Sendero Luminoso en esa zona.

3. LA RELACION CON ESTADOS UNIDOS EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRAFICO

Se ha caracterizado por un continuo ejercicio de mutuo reacomodo de las posiciones, con situaciones convergentes que han alimentado un diálogo no exento de dificultades. Si bien Estados Unidos ya ha comprometido US\$30 millones de dólares para el desarrollo alternativo la relación aun no ha llegado a niveles óptimos por la preeminencia que le da Estados Unidos a los aspectos de carácter represivo y por las desinteligencias que se presentan en relación a cuestiones puntuales de la cooperación antinarcóticos. Varios especialistas han expresado, y con razón, que en esta coyuntura se requiere de una política estricta de disminución de la demanda en los países consumidores para erradicar de una vez por todas este flagelo. Aunque es correcto afirmar que una demanda que mantiene los mismos niveles creará tarde o temprano su propia oferta -es decir pueden surgir otros carteles- existe un elemento importante que impide abordar la cooperación bilateral antidrogas con EEUU estrictamente bajo los parámetros de la oferta y la demanda: la relación política entre Estados Unidos y el Perú que permite ver la realidad a través de un prisma mucho más

4 El Perú es en la actualidad el principal productor de hoja de coca a nivel mundial, registrando superficies de cultivo estimadas para 1994 entre 150,000 y 250,000 Has. Se estima que destruyen 250,00 Has de bosques anualmente y las superficies dedicadas al cultivo superan a la de varios cultivos legales. para la campaña 1993-94 se cultivaron 137,557 Has. de arroz, 196,604 de maíz amiláceo y 192,209 Has. de papa (Villavicencio:1995).

5 Son aproximadamente 120,000 campesinos, repartidos en los valles del Huallaga, Ucayali, San Ignacio-Bagua, Apurímac, Aguaytía, Puerto Inca, Alto Marañón, con colonos recientes de mocultivo y minifundios que trabajan al borde de la ilegalidad, ubicados entre los fuegos de la violencia terrorista y la de los narcos y con pocos niveles de organización previa. Otros no menos de 35,000 son cultivadores de los valles de Quillabamba, Yanatile, Lares, Tambopata, Inambari, Simbal, Monzón y parte del Apurímac son productores campesinos e indígenas de muchos años en sus propias tierras, con policultivos, totalmente legales -están inscritos en los padros de ENACO- y con fuertes organizaciones sociales". CABIESES, Hugo. «Hoja de Coca: ¿el rábano por las hojas?». *Diario Gestión*. p. 12. 18 de agosto de 1995. Sin embargo, de acuerdo al último Informe de Cedro, 120,042 campesinos se dedican a la actividad cocalera con fines ilícitos. Ese número representa a 63,622 familiar, dando un estimado de 243,559 personas que dependen directamente de la economía de la coca cultivada con fines ilegales. *Diario La República*, Informe/9. 25 de junio de 1996.

variado y complejo sin dejar de reconocer por cierto las obligaciones de los países consumidores para restringir la demanda.

Esto no significa desvirtuar la tesis de la responsabilidad compartida sino más bien situarla en su contexto real para explorar las posibilidades de darle un mayor contenido. Hasta la fecha la responsabilidad compartida en la relación Perú-Estados Unidos ha tenido una aplicación parcial y restrictiva. Ha sido plenamente respetada en cuestiones muy puntuales como por ejemplo la cooperación para efectos de interdicción. En el caso del apoyo al desarrollo alternativo ha sido parcial si tenemos en cuenta los US\$30 millones de cooperación en el marco de los US\$600 a US\$1,000 millones que se requieren según los especialistas.

Otro elemento que desempeña un rol crucial en la relación bilateral con estados Unidos es la espada de Damocles de la "De-certificación"⁶. Esta es una potestad que tiene el gobierno norteamericano para emitir una opinión con respecto a la "conducta" seguida por gobiernos extranjeros en lo que se refiere al cumplimiento de determinadas metas de erradicación en la lucha contra el narcotráfico. Aunque muchos especialistas consideran que su efectividad ha sido mínima por múltiples razones, el gobierno de EEUU lo mantiene, por que es el recurso que le permite ejercer la mayor cantidad de presión para que un gobierno -i.e Bolivia- agote todos los esfuerzos para cumplir determinadas metas.

En otros ámbitos la cooperación ha sido estrecha y ha brindado buenos resultados. Tal ha sido el caso de la estrategia conjunta denominada "Ataque Láser"⁷ la cual está orientada a utilizar los últimos avances de la tecnología para interceptar las avionetas de los narcotraficantes.

En síntesis, la relación bilateral con Washington en el tema narcotráfico está en el proceso de encontrar un esquema mutuamente aceptable en donde los aspectos conflictivos o desencuentros ocasionales puedan tratarse de manera fluida y en un clima de amplia comprensión. Todavía existe la posibilidad de hacer frente a una presión en circunstancias que es muy difícil y complicado cumplir con ciertos requerimientos que pudieron tratarse en su debida oportunidad.

Concurrente con lo anterior se tiene el poco monto de la cooperación bilateral lo

6 La Certificación o Decertificación fue un mandato del Congreso norteamericano al Ejecutivo que data del año 1986. la idea subyacente fue que el Presidente debería determinar anualmente si los mayores productores de drogas habían cooperado plenamente con los estados Unidos en la erradicación de la producción ilícita y en la eliminación o disminución del tráfico de estupefacientes. Sin embargo, en caso que una suspensión de la ayuda multilateral pudiera poner en peligro el "interés nacional" de EEUU el presidente puede eximir a un país de una virtual decertificación.

7 "En el caso de la FAP se dijo que viene actuando con aviones Tucano y A-37, los helicópteros Bell 221 y 214, además del avión chino Yanki 12. Los aviones y helicópteros cuentan con el apoyo del avión AWACS, también llamado avión-radar, y desde el aire rastrean el espacio aéreo peruano en busca de avionetas sospechosas. Si la búsqueda resulta efectiva, el AWACS da parte a la base FAP en tierra, de donde inmediatamente despegan los aviones caza para interceptar a la narcoavioneta. Diario "El Sol", "Ataque Laser arrasa con todo". 28/06/96.

También se encuentran en el Perú 30 miembros de la Fuerza Aérea de Estados Unidos asignados al Destacamento 5, que operan radares en alguna parte de la Amazonía para los mismos fines de interceptación. Diario el Comercio 28/06/96..

que en su conjunto nos indica que se necesita un trabajo de más largo aliento y mucho más elaborado.

Si tenemos en cuenta el cambio en la modalidad de operación del narcotráfico a nivel regional⁸, es posible concluir que se necesita un nuevo marco conceptual-operativo para fortalecer una relaciones de mutuo beneficio con Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y profundizar todo lo relacionado con el Desarrollo Alternativo en términos institucionales y políticos.

3.1. La nueva estrategia de Estados Unidos

Mantiene los elementos básicos de la estrategia tradicional en el sentido que, tal como lo expresara recientemente en la ONU el Secretario Adjunto para Drogas, Robert Gelbard⁹, el fin último es la erradicación del cultivo de la hoja de coca. Sin embargo presenta nuevas características, especialmente en el ámbito del manejo internacional, en las que se reafirma y consolida el sesgo jurídico-represivo.

Básicamente, se convierte al narcotráfico como uno de los elementos que afectan la seguridad nacional de los estados Unidos lo cual implica la eliminación virtual de cualquier diferencia entre política interna y política externa.

Entre otras características novedosas e importantes, tenemos:

- Establece nuevas asociaciones conceptuales. Así, el narcotráfico ya no es considerado de manera aislada sino asociado con el crimen organizado, los terroristas y los traficantes de armas de destrucción en masa. Hay un elemento que se debe resaltar de manera enfática en la nueva perspectiva norteamericana: que para luchar contra esos cuatro elementos asociados con el narcotráfico y el crimen organizado se requiere de acciones de tipo policial y de medidas represivas concretas.

- Parte de la premisa de una acción global a nivel internacional, para la cual, consideran, que se hacen necesarias medidas concretas también de aplicación universal. Por ejemplo, la identificación de los países donde se lava dinero.

- Se proponen iniciativas globales sin seguir necesariamente un proceso de consulta

8 En su presentación ante la Subcomisión de Asignaciones Presupuestarias del Senado, el general Barry Mc Caffrey dijo que «el 80% de la cocaína que ingresa a estados Unidos sale del Perú»..cada vez más los laboratorios están instalándose en el Perú. Solían estar casi exclusivamente en Colombia pero estamos notando un reacomodamiento en el campo de batalla.. atribuyó ese cambio al éxito de las maniobras multinacionales iniciadas en 1995 para interrumpir el llamado puente aéreo entre la selva peruana, donde se cultiva gran parte de la hoja de coca y los laboratorios de los carteles colombianos”. **Diario Gestión**. p. 6. 28 de junio de 1996.

9 Debemos recordar que el objetivo final de la posición norteamericana es la erradicación de cultivos. Dentro de esta óptica, el desarrollo alternativo es vista con criterio positivo siempre y cuando se constituya en un instrumento útil y efectivo para la erradicación de cultivos. En caso, no coadyuve a este propósito el gobierno norteamericano tiene la facultad de recurrir a otros medios que considere más efectivos. “Assistance comes with a price: countries must take steps to eradicate drug crops, if development projects alone do not cause growers to abandon and destroy their fields”. Statement of Robert S. Gelbard, Assitant Secretary of State for International Narcotic and Law Enforcement Affairs. UN. USUN Press Release, october 18, 1995.

previo con los países, sobre todo con respecto al lavado de dinero. Se solicita la cooperación pero en función a una decisión autónoma del gobierno norteamericano.

En base a estas premisas se ha diseñado la nueva Estrategia Nacional de Control de Drogas (1996) la cual fue presentada en abril pasado por el Presidente Clinton. Sus características son las siguientes:

- Responde a necesidades exclusivamente de carácter interno de los Estados Unidos, tanto por la naturaleza de la racionalidad sustentatoria¹⁰ como por la distribución de las asignaciones presupuestales en los cinco rubros que la conforman¹¹;

- Representa una continuidad de las estrategias de 1994 y 1995 con la variante de que el énfasis está puesto en la interdicción y las medidas represivas;

- Los montos destinados a la cooperación internacional agrupados en el rubro "International Programs"¹² han aumentado en 25% de US\$ 320 millones para el año fiscal 1996 a US\$ 401 millones para el año fiscal 1997.

4. EVALUACION DE LA CONCERTACION REGIONAL Y HEMISFERICA

4.1. El Ambito Regional: El Grupo de Río

Existe ya una serie de mandatos, claros y precisos, al más alto nivel, dado en la última Cumbre de Jefes de estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política¹³ -Grupo de Río- con el objeto de relanzar la cooperación y coordinación al interior del Grupo.

El inicio de las labores del Grupo de Trabajo conformado para darle contenido a los

- 10 "The 1996 Strategy es founded in a firm belief that America can no longer tolerate the negative effects of drug use on the lives of our citizens. The Strategy addresses the personal tragedies of millions of Americans whose children have been seduced by the glamour and availability of dangerous and illicit drugs and substances: the members of our families who have been killed, wounded or assaulted by drugs users and traffickers; and our schools, neighborhoods, and work places that have been damaged by drugs". Executive Office of the President. **Office of National Drug Control Policy: 1996 National Drug Control Strategy.**
- 11 En el presupuesto solicitado por el Presidente Clinton de US\$15.1 billones de dólares para el año fiscal 1997, el rubro "Domestic Law Enforcement" -el componente más grande- se ha incrementado en 9.3%, de US\$7.6 billones para el año fiscal 1996 a US\$8.3 billones para el año fiscal 1997 y el componente "Demand Reduction" -el segundo en importancia presupuestal- se ha incrementado en 8.7% de US\$4.6 billones para el año fiscal 1996 a US\$5.0 billones para el año fiscal 1997.
- 12 Los rubros comprendidos son: expanding source nation counternarcotics activities to better address drug production (posiblemente sea una denominación genérica que involucra al desarrollo alternativo); trafficking and money laundering; improving international controls of precursors and essential chemicals and supporting programs that promote democratic institutions, and assist with police training and criminal justice improvements". **FY 1997 National Drug Control Budget Strategy Highlights.**
- 13 "Ratificamos nuestro firme compromiso de continuar con la lucha contra el consumo, la producción y el tráfico ilícito de drogas, así como los delitos conexos...En ese contexto ratificamos nuestro apoyo a la convocatoria de una Conferencia Mundial contra los Estupefacientes...hemos decidido también con el objeto de preparar un esquema de coordinación entre los países del área en esta materia, la creación de un Grupo de Trabajo constituido por los Cancilleres de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay" Declaración de Quito. p. 2; 5 de setiembre de 1995.

mandatos de los Presidentes inaugura una nueva etapa hacia una coordinación mucho más estrecha, aunque en términos prácticos deberá remontar algunos obstáculos, entre ellos:

- Aun no existe, al menos por el momento, la voluntad en el G-Río para diseñar una renovada estrategia que convoque un compromiso político más cohesionado. Esto puede ser indicativo de varias cosas. Por un lado que los principales países del G-Río -o en todo caso los más directamente involucrados- aun no encuentran los métodos para concertar nuevos mecanismos. Como consecuencia de lo anterior continúan privilegiando el tratamiento bilateral con Estados Unidos en el que, a diferencia de la concertación subregional o regional, pueden ver el problema en una dimensión más cercana a sus intereses y eventualmente obtener los beneficios de la cooperación.

- En ausencia de una nueva estrategia, circunscriben su acción a los foros ya conocidos como la CICAD, la Comisión de Estupefacientes y/o la Asamblea General de la ONU en donde, desde hace un buen tiempo, existe una suerte de guerra de posiciones y los avances -al menos desde la perspectiva de la oferta- son nulos o muy escasos.

4.2. La Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD):

Los avances en la temática del Desarrollo Alternativo

La representación peruana ante la CICAD ha desempeñado una labor encomiable en la introducción y aceptación definitiva del concepto desarrollo alternativo en el concierto hemisférico. Al mismo tiempo, la experiencia en dicho foro nos ha enseñado que es muy difícil lograr un consenso único alrededor de una sola perspectiva sobre el desarrollo alternativo. También se conoce que cuando se ha tratado de involucrar a la CICAD en cuestiones concretas relativas a los proyectos en sí medidas arancelarias, comercio, infraestructura etc-, han aparecido serias objeciones por parte de varios países argumentando que esos temas escapan al ámbito de la CICAD.

Actualmente el Grupo de Trabajo de Desarrollo Alternativo de la CICAD está preparando la versión definitiva del denominado Plan Interamericano de Acción de Desarrollo Alternativo. Aunque el objetivo final es lograr un documento de consenso, es necesario advertir que las diferencias históricas, sociales y culturales entre los diferentes países susceptibles de recibir cooperación, hace muy complicada una estrategia conjunta. La práctica ha terminado por mostrarnos que en el plano hemisférico el desarrollo alternativo es una opción individual de cada país aunque en los principios generales se mantenga por criterios políticos un mínimo consenso.

Cuando en la CICAD se ha ingresado al tratamiento de aspectos reales vinculados con el Desarrollo Alternativo -políticas económicas, fiscales, aduaneras, comerciales y crediticias- el consenso ha brillado por su ausencia.

Por lo tanto la única vía realista en que la CICAD pueda ser un efectivo aporte a la lucha contra las drogas es que se convierta en el centralizador y catalizador de las acciones que cada país decida llevar a cabo para la obtención de asistencia para el desarrollo alternativo.

En ese contexto se deben entender las negociaciones que se realizaron, en el marco

de la CICAD, entre el 21 y 24 de mayo del presente año en el Grupo de Trabajo sobre Estrategias para Combatir el Narcotráfico en el Siglo XXI. El anteproyecto se constituía en un desafío complejo, cual era, diseñar una estrategia omnicomprensiva que atienda por igual los intereses de consumidores y productores en el hemisferio¹⁴.

5. ELEMENTOS PARA UNA POSICION COMUN SOBRE UNA ESTRATEGIA HEMISFERICA PARA EL SIGLO XXI

La coordinación de una posición común sobre una estrategia hemisférica para el Siglo XXI requiere seguir cuidadosamente tres pautas: efectuar un diagnóstico de la situación de la lucha contra el narcotráfico en el hemisferio en las actuales circunstancias, discernir con claridad los nuevos elementos de la política norteamericana y finalmente efectuar propuestas concretas.

5.1. Diagnóstico Preliminar

El derrotero de las relaciones hemisféricas sobre la problemática de las drogas, podría dividirse en dos etapas marcadas. La primera, que va desde la última cumbre de San Antonio (26 y 27 de febrero de 1992) hasta la captura de los líderes del cartel de Cali, y, la segunda, que empieza con esta última y se proyecta hasta la actualidad.

Primera Etapa

El proceso que siguió a la declaración sobre Drogas de la Cumbre de San Antonio permitió a los países directamente involucrados, definir con mayor nitidez, sus intereses y sus prioridades alrededor de dos estrategias que no necesariamente son contradictorias o antagónicas: las medidas jurídico-represivas o interdicción y, el desarrollo alternativo. Estados Unidos mantuvo el énfasis en la interdicción y las medidas jurídico-represivas evaluando su cooperación para el desarrollo alternativo; Colombia empezó a privilegiar la interdicción y la complementaba con el desarrollo alternativo; Perú, erigió en su estrategia básica al desarrollo alternativo sin descuidar las acciones jurídico-represivas y, Bolivia, situaba en la práctica en igualdad de condiciones al desarrollo alternativo con la interdicción, con un matiz, que luego demostró ser determinante en la cooperación que recibía de EEUU: una compleja y difícil relación política con Estados Unidos. El aspecto del lavado de dinero, se encontraba en la agenda hemisférica y en la temática de la ONU -se llegó hasta solicitar la creación de un Grupo de Expertos que analizara el tema- pero no recibía el tratamiento prioritario de los demás aspectos y tampoco era materia de acciones concretas en el ámbito hemisférico.

14 El documento final aprobado el 24 de mayo pasado titulado «La Estrategia Antidrogas en el Hemisferio» contiene algunos avances, dentro de los límites del consenso, que es conveniente reseñar:

a) la problemática de las drogas se desplaza del núcleo constituido por las drogas ilegales de origen natural ya que se incorporan las drogas sintéticas, el alcohol, el tabaco, los inhalantes y los psicofármacos; b) se establece un marco integral para la acción : prevención-tratamiento-asistencia-desarrollo alternativo-aplicación de la ley y; c) en cuanto a las medidas de reducción de oferta se expresa que las mismas serán de responsabilidad exclusiva de cada Estado, conforme a sus programas nacionales y sus ordenamientos jurídicos internos .

La cooperación que se dio, siendo insuficiente frente a los montos que manejaba el narcotráfico, permitía una relación multidimensional que se podía calificar como aceptable para todos los involucrados. En términos cualitativos la situación no experimentó mayores cambios a favor de los países del lado de la oferta y más bien Estados Unidos esgrimía -y aun lo hace- la amenaza de certificación dentro su estrategia la cual, aunada a los pobres cifras de la cooperación, fue notoriamente insuficiente para detener el incremento del área cultivada de coca con fines ilícitos y el tráfico subsecuente.

Aunque era una realidad a todas luces -especialmente en Colombia- que el narcotráfico afectaba las estructuras internas de la sociedad y corrompía a sus instituciones, se pensaba que no contaba con una capacidad para afectar de manera determinante la vida política y social de ese país. Se le percibía, en el peor de los casos, como una realidad con la cual se tendría que vivir por largos años debido al enquistamiento del narcotráfico no solo en los estamentos políticos sino en la estructura económica.

Aun con la muerte de Pablo Escobar, líder del cartel de Medellín se consideró que la situación no había tenido un cambio cualitativo, excepto en la disminución de la violencia asociada a él. Es más, se asumía que con el reinante Cartel de Cali, aparecía una fase menos criminal pero mucho más peligrosa del narcotráfico ya que los métodos eran más sofisticados puesto que dicho Cartel no solo contaba con un pleno dominio del "software" de la tecnología financiera sino también de equipo para interceptar las comunicaciones entre los más altos funcionarios del gobierno colombiano.

Sin embargo, las acusaciones y el juicio que se le siguió al propio Presidente de Colombia -del cual fue recientemente absuelto por un Tribunal Especial- y las razones que lo han llevado a declarar el estado de emergencia en toda la nación, nos indican que el narcotráfico en una alianza con grupos subversivos está dispuesto -y en condiciones- para crear en Colombia un clima de inestabilidad política de graves consecuencias, no solo en ese país sino en el hemisferio.

Segunda Etapa

Sin embargo toda esta lógica cambio cuando empezó de manera sistemática la captura de los líderes del cartel de Cali hasta lograr poner en prisión a la mayoría de ellos. En una acción sin precedentes el gobierno colombiano en cooperación con Estados Unidos logró a través de su grupo Especial de Búsqueda (unidad compuesta por personal de elite del Ejército y de la Policía) detener y encarcelar a los líderes.

A partir de ese momento, se inicia una segunda etapa caracterizada primero por los efectos inmediatos a la captura de los líderes: la disminución del precio de la arroba de coca y la emergencia de nuevos proveedores y de otras fuentes de suministro.

Esta fase también presenta los primeros atisbos de una nueva estrategia norteamericana la cual al estar sustentada en los éxitos obtenidos en Colombia se inclinaba a privilegiar la interdicción y las medidas jurídico-represivas, sin por ello dejar de apoyar los proyectos de desarrollo alternativo siempre y cuando contribuyeran a la erradicación del cultivo de la hoja de coca.

El énfasis, ahora, se ha puesto en medidas de carácter jurídico-represivo las que encuentran su contenido en la reciente Estrategia norteamericana.

5.2. Precondiciones

Se considera que deberían cumplirse ciertas condiciones antes de ingresar a la fase del diseño de una estrategia de carácter regional. Entre ellas tenemos:

Que incluya planteamientos novedosos acordados previamente en el seno del Grupo de Río. Se requiere de propuestas innovadoras para lo cual se necesita una metodología de trabajo que efectúe un diagnóstico propio desde el G-Río e incentive el compromiso político en los diversos temas del narcotráfico. Actualmente la cooperación regional adolece de dos factores: compromiso político y planteamientos novedosos. De lo contrario, la estrategia sería un compendio negociado de las políticas bilaterales que cada uno tiene con Estados Unidos, lo cual no permitiría mejorar sustantivas y los objetivos que el Perú persigue en la cooperación para el desarrollo alternativo se verían afectados.

Se podrá empezar a trabajar hacia una estrategia conjunta solamente cuando se logre tener una comprensión cabal de cual es la situación actual del narcotráfico en la región y sus interrelaciones, es decir con que intensidad lo que pasa en Colombia afecta al Perú o a México. Hoy mas que nunca se requiere de un diálogo abierto y franco por parte de Bolivia, Colombia y México. De lo contrario, lo mas recomendable sería que cada país busque de manera individual sus intereses.

Como se puede apreciar hay una dinámica nueva que se desplaza por diversos planos y por tanto sería necesaria abordarla con sumo cuidado. De otro lado, sería necesario analizar la relación costo/beneficio entre plantear iniciativas regionales y/o hemisféricas diferentes a las de Estados Unidos vis a vis la relación política bilateral y los actuales niveles de cooperación. En este análisis se asume que una proyección más activa en el ámbito regional con proyección hemisférica redituará en beneficios concretos en la relación bilateral.

6. EL AMBITO MULTILATERAL

El ámbito multilateral de la ONU atraviesa por un comprensible desgaste como para ser la plataforma de una estrategia efectiva que satisfaga a los países del lado de la oferta.

6.1. La Conferencia Internacional para 1997

En las actuales circunstancias, las posibilidades que una conferencia mundial cambie sustantivamente la cooperación internacional a favor de los países del lado de la oferta, son, desde una óptica realista, muy escasas. La experiencia de los años recientes - en especial la Conferencia Internacional realizada en 1993 en la ONU- ha demostrado que el tratamiento de esta materia en el ámbito multilateral induce a un desgaste innecesario y por consiguiente los resultados son prácticamente inexistentes. Con excepción de la Conferencia Extraordinaria de febrero de 1990 que sirvió para identificar conceptos claves -i.e el de la responsabilidad compartida- que posteriormente sirvieron para orientar la cooperación en otros niveles -bilateral, regional y hemisférico- el tratamiento posterior (por ejemplo la conferencia de 1993 en la ONU) solo sirvió para que los países desarrollados muestren abiertamente su renuencia a incrementar la cooperación en los términos y montos solicitados por los países del lado de la oferta.

Si se desea revertir esta suerte de inercia multilateral una alternativa sería modificar la metodología tradicional utilizada en anteriores conferencias internacionales. En su intervención en el reciente Período Especial del Consejo Económico y Social dedicado al tema Drogas (25-27 de junio pasado), el Procurador General de México, Antonio Lozano Gracia¹⁵, hablando en representación del Presidente Zedillo explicó los elementos temas que formarían parte de la agenda de la futura Conferencia Internacional -por lo demás una iniciativa mexicana- serían: la preparación de una campaña mundial en la ONU para la prevención del consumo de drogas; la renovación del compromiso de la comunidad internacional para apoyar financieramente a los programas de desarrollo alternativo; apoyo eficiente de la ONU para coadyuvar a los Estados en el intercambio de información tendiente a combatir de manera más eficiente a las organizaciones criminales; el diseño de un instrumento jurídico uniforme para combatir el lavado de dinero; la elaboración de un instrumento internacional para eliminar el uso de los precursores químicos y dotar de los recursos financieros necesarios al Programa de Naciones Unidas contra las Drogas.

Como se puede apreciar todos los temas son importante y forman parte de un tratamiento integral de la problemática. Sin embargo, el tiempo generalmente corto que se le asigna a una Conferencia Internacional hace prácticamente imposible que sean tratados con la profundidad que requieren y que se intercambien ideas acerca de propuesta concretas que le den contenido a estos temas. Una solución podríamos encontrarla entonces en la descentralización de la Conferencia. Esto significa que solamente la ceremonia inaugural y la de cierre se realizarían en Nueva York para adoptar los documentos y las propuesta concretas. El tratamiento específico de cada tema se haría en Conferencias individuales, es decir cinco temas, cinco conferencias. El Perú propondría, llegado el momento, ser sede de la Conferencia sobre el Desarrollo Alternativo y como existe una valiosa experiencia en ese campo nuestro país sería el impulsor y catalizador de la concertación internacional sobre el tema.

Una Conferencia Mundial auspiciada por el Grupo de Río sobre Desarrollo Alternativo permitiría concentrar los flujos de la cooperación en una experiencia de probado éxito como el desarrollo alternativo y evitar que se oriente hacia otras actividades que no tienen el mismo efecto multiplicador tanto en empleo, en pacificación y desarrollo agroindustrial. Estaría auspiciada al más alto nivel, con la asistencia a la ceremonia inaugural de la misma de los Jefes de Estado del Grupo de Río.

De otro lado, tendría una modalidad diferente, en la que se privilegie los aspectos técnicos e involucre a inversionistas. Sería la oportunidad propicia para presentar un proyecto acabado sobre un Banco Regional para el Desarrollo Alternativo y un Instituto Regional o Subregional para la Biodiversidad y Biotecnología Avanzada en Cultivos Alternativos.

15 Intervención del Procurador General de México Fernando Antonio Lozano Gracia en la Sesión de Alto Nivel del ECOSOC, segmento dedicado a la Cooperación Internacional contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. (Nueva York, 25-27 de junio de 1996).

7. LA DIMENSION INTERNA DE LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS

7.1. La Situación Actual : El Plan Nacional de Control y Prevención de Drogas (1994-2000)

Dicho Plan fue establecido por Decreto Supremo NO. 82-94-PCM y establece dos objetivos principales: desarrollo alternativo para los cultivos ilícitos y revalorización de la hoja de coca. Otros de sus fines son la conservación del medio ambiente, el desarrollo de las zonas altoandinas.

También contempla que en 1995 debería empezarse con la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo y el establecimiento del Sistema Nacional de Control y Represión de la producción y Tráfico de Drogas recientemente creada con un atraso de 10 meses. Asimismo estipula la designación de una Autoridad encargada de la coordinación general de toda la Estrategia de lucha contra el narcotráfico.

La realidad nos indica que aparentemente existiría al mas alto nivel una cierta renuencia a otorgar un apoyo político mucho más amplio y efectivo a los pasos subsiguientes para que el Plan pueda operar a plenitud.

Esto significa que desde el punto de vista institucional el avance es muy pausado, extremadamente burocrático, mientras que los cambios políticos inducidos por el narcotráfico avanzan a una mayor velocidad. Se colige entonces que esperar soluciones drásticas o importantes por el lado de la Comisión en el corto plazo resultaba un tanto ilusorio y más bien se tendría que optar por una suerte de “informalidad operativa” para establecer las bases sobre las cuales se relanzaría el desarrollo alternativo.

El gobierno consciente de la cada vez más evidente inoperatividad del Plan Nacional aparentemente decidió remplazarlo por un nuevo esquema que tendría la ventaja de proveer de manera inmediata el apoyo institucional necesario que se traduce en la creación de una Secretaría Ejecutiva de Prevención y Control de Drogas. Este nuevo esquema se denomina Sistema Nacional de Prevención y Control de drogas cuyo objetivo, entre otros, es el de “formular, integrar, coordinar, supervisar, ejecutar y evaluar los planes, programas y acciones a nivel nacional sobre la materia”.

En lo que respecta a sus funciones se encargaría de “la estructuración armónica de los programas nacionales en materia de: desarrollo alternativo, participación de la empresa privada, represión del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos así como del control y fiscalización de los insumos químicos.

Sin embargo, en virtud de las facultades que le ha conferido el Congreso al Ejecutivo para legislar sobre diversas materias, entre ellas cuestiones relativas a drogas, se promulgó el 23 de abril del presente año el Decreto Legislativo No. 824¹⁶ “Ley de Lucha

16 El decreto Legislativo 824 consta de los siguientes Títulos: Título I: Lucha Contra el Consumo de Drogas; Título II: Funciones de la Policía Nacional; Título III: Beneficios Procesales y Penitenciarios Excepcionales, Título IV: Procedimientos Especiales de Investigación Policial y Título V: Disposiciones Finales y Complementarias.

Contra el Narcotráfico” que virtualmente se convierte en la piedra angular de la futura estrategia antidrogas.

El referido decreto crea en su Título I la Comisión de Lucha contra el Consumo de Drogas -CONTRADROGAS- “como ente rector encargado de diseñar, coordinar y ejecutar de manera integral las acciones de prevención contra el consumo de drogas”.

Asimismo define en su Título II las funciones de la Policía Nacional la cual “reasumirá la responsabilidad de la lucha de tráfico ilícito de drogas sustituyendo a las Fuerzas Armadas”.

8. LA NUEVA POLITICA EXTERIOR DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

8.1. Los supuestos internos de una nueva política exterior

Desde el ámbito nacional existirían dos vías que servirían de fundamento para proyectar la política exterior del desarrollo alternativo: la vía de carácter endógeno y la de carácter exógeno.

8.1.1. La Vía Endógena

La primera consistiría en responder con iniciativas adecuadas a los desafíos que presenta el flagelo -o sus secuelas- en la coyuntura actual. Esto conllevaría reestructurar o modernizar la institucionalidad existente y una mejor armonización del trabajo intersectorial. El objetivo básico de esta acción -endógena en su carácter- es insertar al desarrollo alternativo dentro de la economía real, evitando, en la medida de lo posible, que este proceso genere distorsiones en los precios de los productos involucrados o en la asignación de recursos.

A ese efecto se presenta una propuesta concreta así como el respectivo mecanismo de coordinación.

PROPUESTA

INSERTAR EL APOYO AL DESARROLLO ALTERNATIVO DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA NUEVA POLITICA DE PROMOCION DE EXPORTACIONES¹⁷, BUSCANDO APOYAR A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA QUE ORIENTE SUS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS HACIA AQUELLAS ZONAS QUE SE DEDICAN AL CULTIVO DE LA HOJA DE COCA PARA DESTINARLA AL NARCOTRAFICO

17 “Precisamente, por eso es que PROMPEX será una institución con poco personal, con el objetivo de coordinar acciones tanto del sector público como del sector privado para exportar”...Lo que si podemos hacer es formular propuestas al MEF y al Consejo de Ministros de como podríamos apoyar en términos de financiamiento”. “Ricardo Márquez anuncia proyectos de PROMPEX”. Diario **Expreso**, p. 44A, 19 de mayo de 1996.

Como los elementos antes mencionados son nuevos se requiere por tanto relanzar la estrategia del desarrollo alternativo. Para ello se requiere plantear una estrategia que parte de la lectura armónica de todos los factores antes mencionados ya que la estrategia del desarrollo alternativo es uno de los temas en los cuales se percibe una estrecha relación de causalidad entre lo interno y lo externo. En ese contexto, si se deseara llevar a cabo una política exterior novedosa y más ágil en la lucha contra el narcotráfico, esta dependerá de las acciones que se realicen a nivel interno.

En el plano doméstico, precisamente, se han presentado tres factores de carácter positivo: la nueva Política Industrial, la dación de la Ley de Tierras y la próxima promulgación de la ley de Titulación. Aunque esta normatividad corresponde a estrategias diseñadas para otros campos, cabe resaltar que por regular cuestiones de alcance nacional pueden ser utilizadas o en todo caso extensivas a una cuestión como el relanzamiento del Desarrollo Alternativo.

Como se recordará, la propuesta original sobre el desarrollo alternativo hacía hincapié en una serie de trabas de carácter burocrático resultado de la existencia de un Estado sobredimensionado e ineficiente. Sin embargo, en el proceso de avance en las reformas económicas se ha llegado a una situación en la que la presencia de los tres factores antes mencionados indican que esos obstáculos se podrían superar en el corto plazo.

Si a eso agregamos la prioridad que se le ha dado a las acciones de carácter represivo en la cooperación hemisférica para la lucha contra el narcotráfico -i.e Colombia y Bolivia- así como una situación coyuntural favorable como la disminución significativa del precio de la arroba de coca por efecto del desmantelamiento del "cartel" de Cali, nos encontraremos con una situación inédita que no sólo nos obliga a buscar nuevas vías para relanzar el desarrollo alternativo sino también a aprovechar los cambios estructurales para darle un contenido mucho más amplio.

De otro lado, la disminución intempestiva del precio de la hoja de coca ha servido para replantear las acciones tomadas hasta la fecha ya que se convirtió en una variable inesperada y considerada poco probable en los diversos estudios efectuados sobre esa problemática. En consecuencia ciertas premisas que habían servido de guía para una serie de medidas se han visto afectadas lo cual daría pábulo a una reforma de las instituciones vinculadas a la cuestión práctica

La Coordinación Interinstitucional

El relanzamiento de la estrategia del desarrollo alternativo por naturaleza y sus alcances es una prioridad que recae en el campo de acción de CONTRADROGAS en estrecha coordinación con el Ministerio de la Presidencia.

En ese marco y a fin de concretar esta propuesta se recomiendan las siguientes acciones:

- Designar un Grupo de Trabajo liderado por CONTRADROGAS para elaborar una propuesta básica;
- Establecer contacto al nivel adecuado con el primer Vice Presidente de la Repúbli-

ca a fin de plantearle la posibilidad de explorar la armonización del desarrollo alternativo con la política industrial para el próximo quinquenio buscando las fórmulas más adecuadas. Asimismo diseñar los mecanismos a través de los cuales PROMPEX -el órgano de promoción comercial- podría ayudar a los campesinos que se dediquen al cultivo de la hoja de coca y que deseen sustituir sus cultivos.

- El Grupo de Trabajo estaría conformado por funcionarios de la oficina del Primer Vice Presidente de la República, del Ministerio de la Presidencia, de ADEX, de la Sociedad Nacional de Exportadores, del Ministerio de Agricultura y la Cancillería para efectuar un planteamiento integral, estableciendo los roles que cada uno de esos sectores debería cumplir.

8.1.2. La Vía Exógena

La segunda vía parte de la premisa realista de un proceso institucional inacabado e imperfecto. Es decir que nos encontramos frente a una situación en la que todavía no se ha establecido formalmente el Sistema Nacional de Prevención y Control de Drogas y que, eventualmente, no se haya convocado oportunamente la Comisión Multisectorial encargada de la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Alternativo contemplado en el Plan Antidrogas 1994-2000.

Bajo esas circunstancias se ha efectuado una lectura de la problemática interna, de los niveles de coordinación a nivel regional y hemisférico y se hacen dos propuestas concretas que buscan desde el ámbito exterior llegar a los mismos resultados si es que se cumplieran con la alternativa de naturaleza endógena.

En ambas alternativas se considera que la Cancillería peruana desempeña un rol fundamental en el diseño de una política exterior del desarrollo alternativo. Las hipótesis y premisas utilizadas sirven indistintamente para ambos propósitos, ya que representan una visión realista del entorno internacional y del comportamiento de sus variables más importantes.

Sin embargo en este trabajo se ha optado por la segunda vía por que es la más cercana a la realidad, se encuadra en las funciones de la Cancillería y se observa una coyuntura propicia para proponer iniciativas en ese contexto.

8.2. Los Intereses del Perú en la promoción del Desarrollo Alternativo

Los intereses concretos que tiene el Perú para desarrollar en su máxima potencialidad la estrategia del desarrollo alternativo se encuentran en tres ámbitos de igual importancia y estrechamente relacionados: el ámbito de la seguridad interna, el ámbito social y el ámbito económico.

El Ambito de la Seguridad Interna¹⁸

18 "Este es, hoy, acaso, entonces, el principal problema que amenaza la seguridad nacional, la integridad del estado y la vida civilizada en el Perú. Sus manifestaciones no son aun tan difundidas, pero vemos que puede ocurrir un hecho de tanta audacia o corrupción que el contrabando de cocaína en un avión de la propia Fuerza Aérea". La nueva guerra interna. Editorial del diario *Expreso*, p. 50A, 19 de mayo de 1996.

El involucramiento de las FFAA en la lucha contra el narcotráfico siempre conllevó una suerte de riesgo para su imagen. Como algunos oficiales luego de haber sido hallados culpables han sido condenados por haber recibido sobornos de los narcotraficantes¹⁹, la posibilidad que este tipo de conducta se continúe extendiendo y constituya una grave amenaza para la moral y la cohesión de las FFAA, una de las instituciones tutelares de la República. Ello explica la decisión del Presidente para relevarlas gradualmente y ser remplazadas por la Policía Nacional²⁰.

El Ambito Social

Debe contarse con una respuesta concreta e integral que sea a la vez moderna y no asistencialista y con contenido social para las 150,000 familias que dependen del cultivo de la coca, pues de lo contrario se corre el riesgo de que se conviertan en productores artesanales de cocaína y/o presten su apoyo a un eventual rebrote del terrorismo²¹.

El Ambito Económico

En este nivel se identifican dos objetivos: erradicar el efecto de los narcodólares en los agregados macroeconómicos e incrementar sustantivamente la cooperación para el desarrollo alternativo.

Efectos en la economía nacional

Existiría un interés real en el Perú para abordar este tema que está estrechamente vinculado a la marcha de la economía doméstica²². Un debate aún no resuelto entre los exportadores y el gobierno con respecto a la paridad real del sol frente al dólar ha llevado al gobierno a considerar como el principal obstáculo para una depreciación el ingreso de 1000 millones de dólares por concepto del narcotráfico. De ahí se puede colegir que una lucha más activa podría disminuir este flujo y establecer una paridad del dólar más favorable a los exportadores sin afectar o cambiar los otros instrumentos de la política fiscal o monetaria, tan importantes para la estabilidad económica y la consolidación de la reinserción financiera del Perú.

19 En su presentación ante la Comisión de Fiscalización del Congreso, el Ministro de Defensa General EP Tomás Castillo Meza informó que a la fecha -18 de mayo de 1996- son 348 los militares procesados en el fuero común por delito de tráfico ilícito de drogas, de los cuales 330 pertenecen al Ejército, 10 a la Marina y 8 a la FAP. Diario *Expreso*, 18 de mayo de 1996. p. A12.

20 El gobierno es consciente de este peligro y en ese sentido en la Exposición de Motivos del Decreto Ley No.824 textualmente se lee: "la Policía Nacional reasumirá la responsabilidad de la lucha del tráfico ilícito de drogas sustituyendo a las FFAA. De esta manera la actuación de las FFAA concuerda con lo establecido en el artículo 165 de la Constitución Política del Perú".

21 A ello hay que agregar una estadística muy reveladora de un estudio socioeconómico de CEDRO: 55.6% de la población nacional urbana indica que el problema de las drogas es el segundo problema más importante del Perú después de los problemas socio-económicos (73.7%) y antes que los del terrorismo (38.1%) y la inmoralidad (6.0%). "Epidemiología de drogas en la población urbana peruana": Martiza Rojas Albertini. Comentado en el diario *El Comercio*. 21/06/96.

22 De acuerdo al Presidente de la República "el accionar del narcotráfico está dañando la economía de nuestros países. En el caso concreto del Perú, dijo que la actual tasa de cambio no es la real, debido al flujo de mil millones de dólares que ingresan por este concepto". Diario *Gestión*, p.3, 22 de octubre de 1995.

Incrementar la cooperación bilateral para el Desarrollo Alternativo

De acuerdo a manifestaciones al más alto nivel el nivel de la cooperación actual que se recibe de Estados Unidos es insatisfactoria. Este criterio ha sido una constante y en los últimos meses se ha hecho público a través de diversas declaraciones del señor Presidente de la República.²³

8.3 Los Supuestos Políticos de la nueva Estrategia de Desarrollo Alternativo

La posición que tienen el Perú en la problemática del narcotráfico debería servir como punto de partida para llevar a cabo una política exterior que básicamente se sitúe entre el realismo político (identificación y proyección de nuestros intereses) y la interdependencia (necesidad de la cooperación). Esto significa aproximarnos prioritariamente desde nuestros intereses reales e inmediatos utilizando las opciones que presenta la concertación y la cooperación en los niveles subregional, regional y hemisférico. Pareciera que hasta la fecha -salvo Colombia y Estados Unidos claro está- los países más importantes del lado de la oferta han estado cautivos de una cooperación que resulta insuficiente y, en muchos casos, han reiterado estrategias que, en muchos casos, han mostrado ser inoperantes.

Por ello, el Perú debe diseñar una renovada política exterior en la lucha contra las drogas, en base a nuestro propio esfuerzo y a la cooperación buscando un punto de equilibrio entre nuestras necesidades y los intereses de los demás países. Un nuevo impulso exterior significa ir más allá del seguimiento puntual de los temas en la agenda hemisférica o internacional sobre los diversos aspectos del narcotráfico. Implica tener iniciativa constructiva cuyo fin último sea convertir al Perú en el interlocutor de Estados Unidos en el hemisferio en el tema drogas. El único país que ha llevado a cabo en los últimos diez años una suerte de política exterior con respecto al narcotráfico ha sido Colombia y en el balance, a pesar de mutuas y públicas recriminaciones con Estados Unidos, Colombia mantiene un perfil alto y continua como el eje subregional que orienta la política norteamericana²⁴.

23 "El apoyo es pobre, diría hasta paupérrimo lo que los grandes países consumidores nos dan, si no revisemos los montos de los presupuestos asignados para la lucha contra las drogas al Perú, Colombia y Bolivia que son desproporcionalmente pequeños frente a lo que significa la lucha contra este flagelo. *Diario Gestión*, p.3, 22 de octubre de 1995.

24 Aún con todos los problemas que existe en la relación bilateral, Colombia se mantiene como una prioridad de Estados Unidos. El principal desencuentro surgido entre ambos países se debió a la decisión de la Comisión de Acusaciones de la Cámara Baja del Congreso colombiano que el 23 de mayo pasado decidió recomendar a la plenaria no acusar al Presidente Samper por los cargos que le había formulado el Fiscal General de la Nación Alfonso Valdivieso. Esto motivó un enérgico pronunciamiento del Departamento de Estado norteamericano que "declaró su profunda preocupación" por la decisión adoptada y al mismo tiempo cuestionó la "credibilidad e imparcialidad" de esa célula legislativa. *Diario La República*, p.33, 26 de mayo de 1996.

A su vez la Cancillería colombiana emitió un no menos enérgico Comunicado de Prensa que en su punto primero dice: "el Gobierno Nacional rechaza enfáticamente los términos del comunicado emitido por el vocero del Departamento de Estado de los Estados Unidos en relación con el proceso que se adelanta al Presidente Ernesto Samper Pizano, los cuales son una flagrante violación al principio universal de la no intervención y constituyen una inaceptable intromisión en los asuntos internos de Colombia".

El Perú en la lucha contra el narcotráfico debería buscar un perfil de mayor independencia y autonomía, es decir establecer una política propia desde la cual parta la coordinación con Colombia y Bolivia. La experiencia acumulada de los últimos años demuestra que es mucho más fructífera aquella cooperación que está estrechamente relacionada con la estrategia interna²⁵.

Una nueva política exterior conlleva, además, adecuar nuestras acciones a las nuevas circunstancias hemisféricas. Para ello se tiene que partir de un nuevo empuje al desarrollo alternativo. En el primero se trata de agotar al máximo sus posibilidades y en el segundo iniciar de manera autónoma una gestión seria y científica en los foros pertinentes.

Sería absurdo negar la importancia del ámbito regional o hemisférico ya que en ellos se da una dinámica de diálogo permanente y de concertación de posiciones. Tampoco es aconsejable contraponerlos a las acciones de carácter nacional o interno. Se debe hablar más bien de pesos relativos en cada uno de los ámbitos y de momentum en cuanto a funcionalidad. Lo que se postula a lo largo de este documento es que en la coyuntura actual el eje determinante se encuentra en la acción a nivel interno, en la recomposición de estructuras a fin de poder insertarnos más eficazmente en el ámbito regional y hemisférico. Esa sería la alternativa óptima. Sin embargo, internamente el ritmo de avance ha tenido algunos inconvenientes, por lo que en aras de mantener la iniciativa se podría utilizar la concertación regional para apoyar los objetivos nacionales. A diferencia de otras circunstancias donde el eje estaba puesto a priori en la cooperación internacional o en la concertación -Cumbre de Cartagena y San Antonio- ahora es conveniente proyectar de manera concreta el interés nacional en el ámbito hemisférico.

El análisis de la forma como se ha venido tratando el tema en foros como el Grupo de Río demuestra que por el momento es muy difícil arribar a un consenso sobre un objetivo prioritario y, en ausencia de un eje de acción, todos los países aprovechan para incluir los puntos que le interesan, resultando los acuerdos en una suerte de neutralización mutua de conceptos, haciendo cada país hacer una lectura diferente de los documentos de acuerdo a sus intereses particulares. Por ello se ha considerado pertinente definir con criterios prácticos, como prioridad, al desarrollo alternativo.

Aunque la concertación hemisférica es inevitable por la gama de elementos que comprende la lucha contra las drogas, ello no significa que el tratamiento integral sea necesariamente un camino hacia el éxito. Para avanzar se percibe la emergencia de una nueva metodología que busca aislar un elemento de la problemática y agotar su tratamiento hasta llegar a una conferencia o compromiso multilateral²⁶.

Esa misma metodología debe emplearse para redimensionar el Desarrollo Alternativo ya que ha sido reconocida como una prioridad hemisférica sino que mucho más importante aún es una prioridad nacional por las razones que todos conocemos.

25 La prueba más concreta es el Decreto Ley No. 824.

26 Un ejemplo concreto de como se puede privilegiar un aspecto específico de la vasta problemática de la lucha contra las drogas es la Conferencia Ministerial Hemisférica sobre Lavado de Ganancias producto de actividades criminales que se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, el 30 de noviembre-2 de diciembre de 1995.

Las propuestas que se hacen representan asimismo una vía para establecer una estructura sólida de apoyo y de largo aliento a los campesinos que deseen sustituir sus cultivos, aprovechando una situación coyuntural favorable en la disminución considerable del precio de la arroba de coca. Esta situación es momentánea en la medida en que se recompongan gerencialmente los carteles tendería a subir, como cualquier bien o producto sujeto a las reglas implacables de un mercado libre y competitivo. Este hecho es crucial ya que es un inhibidor importante para cualquier empresa u organismo internacional que quisiera invertir en las zonas de cultivo ilícito .

Las iniciativas que se proponen -Banco Regional de Desarrollo Alternativo e Instituto de Biotecnología de Cultivos Alternativos- tratan de salir al frente de los nuevos desafíos que presenta el flagelo en la actualidad. Son parte de un proceso de replanteamiento de las hipótesis tradicionales acerca de la forma como operan los carteles del narcotráfico ya que no es una novedad que, en la coyuntura actual, su manejo responde a los métodos y procedimientos típicos de una transnacional. La presencia de carteles grandes con un proceso de toma de decisiones poco fluidos resultaba poco útil para las proyecciones del narcotráfico a nivel mundial. Por ello es que ahora observamos la emergencia de entidades pequeñas, semi autónomas, para cumplir las funciones en una nueva coyuntura; es decir empresarios independientes de la droga que empiezan a manejar grandes cantidades (un ejemplo sería el decomiso de las cuatro toneladas de cocaína en el aeropuerto Jorge Chávez recientemente proveniente de Bolivia y de los 174 kilos de cocaína encontrados en un avión de la FAP). Este cambio, inducido ya sea por una política de represión mejorada o por los desafíos del mercado de la coca en los países desarrollados nos lleva a replantear la geografía económica del narcotráfico ; conocer con mayor detalle la nueva estructura de los carteles que están emergiendo y tener imaginación para contrarrestarlo. En síntesis: frente a una mayor movilidad y versatilidad del narcotráfico se debe responder con mecanismos, acuerdos o instituciones que representen un compromiso político y que al mismo tiempo posean una eficiencia multidimensional.

Si partimos de la premisa del General Mc Caffrey -actual remplazo del Dr. Lee P. Brown actual Jefe de Drogas en EEUU- en el sentido que aún no existe un nivel de cooperación óptimo con los países de la oferta, podríamos concluir que la idea de hacer de Colombia el punto de referencia estaría llegando a su punto de saturación por lo que sería conveniente explorar las posibilidades que tiene el Perú para ser el interlocutor.

No se debe perder de vista que actualmente la amenaza que representa el narcotráfico en el hemisferio es de naturaleza múltiple. Actualmente los narcotraficantes pueden ejercer notable influencia al reciclar sus ganancias a sus países de origen; pueden corromper jueces, policías, políticos, militares y autoridades; pueden llegar a tener influencia en el Parlamento e incluso determinar la elección de un candidato presidencial así como pueden establecer vínculos con las guerrillas y fuerzas para militares.

8.4. El núcleo básico de la nueva Estrategia

El núcleo básico de una nueva estrategia estaría en reformular, redimensionar o darle mayor contenido a la Responsabilidad Compartida. Existe por parte del Perú un cuestionamiento tácito a la forma como esta se traduce en la práctica, en tanto y cuanto, exista una obligación igual o equivalente entre los países del lado de la demanda y los de la oferta.

De acuerdo a la lógica del Presidente Fujimori se requiere redefinir responsabilidades con respecto a la lucha contra las drogas. Si se entiende bien esa lógica, la idea del Presidente es desplazar la mayor responsabilidad de los países del lado de la oferta y asignarle una mayor a los países del lado de la demanda, sin indicar por nombre a ningún país²⁷.

Por su parte, Estados Unidos también ha cuestionado en los hechos la responsabilidad compartida ya que para sustituirla, guiado por las exigencias actuales de su interés nacional ha desarrollado una estrategia de carácter hemisférico. En esta nueva estrategia la responsabilidad compartida se entiende como las obligaciones que asumen los gobiernos concernidos para cumplir compromisos asumidos -especialmente en el ámbito jurídico-represivo- en diversas conferencias. El elemento novedoso es que Estados Unidos pretende aplicar sanciones si es que algún país no prestara la colaboración que se le solicite. Así lo podemos comprobar en el discurso ante la ONU del Presidente Clinton en el que además de anunciar una nueva estrategia en la lucha contra las drogas se refirió a nuevas exigencias con respecto a terceros países.

Comparativamente ambas lógicas son diferentes y, en ningún caso son convergentes. Para el Presidente Fujimori, los países del lado de la oferta tendrían la obligación de detener en sus economías el lavado de dinero y así disminuir la presión sobre los países del lado de la oferta. Se infiere que una vez que se detenga los beneficios no habría dinero para volver a pagar a los que se dedican al cultivo ilícito y a los que trafican con cocaína.

Para el Presidente Clinton las acciones son de carácter universal -es decir trascienden el ámbito geográfico norteamericano- y ha puesto el énfasis en la posibilidad de sanciones si los países no contribuyeran al objetivo norteamericano.

Ahí se tiene entonces dos cuestionamientos tácitos, tanto del lado de la oferta como de la demanda sobre la forma como se ha venido implementando en la práctica el concepto primigenio de la responsabilidad compartida. Se requiere por tanto una nueva forma o nuevos mecanismos para darle contenido.

8.5. ¿Interdicción o Desarrollo Alternativo?

Tradicionalmente se ha presentado a la interdicción como la antípoda del desarrollo alternativo. En un comienzo, por los contenidos diferentes de ambas políticas, podría haber tenido asidero este planteamiento. Sin embargo la práctica a lo largo de varios años y los logros obtenidos por la aplicación coordinada de la interdicción y el desarrollo alternativo superan cualquier dicotomía excluyente²⁸.

27 "Fujimori consideró que no existe una corresponsabilidad entre los países productores y consumidores de drogas. Indicó por ejemplo que respecto al lavado de dólares, un 80% del negociado total, que asciende a 500,000 mil millones de dólares, se realiza en países que no pertenecen a Sudamérica..." "creo que los países latinoamericanos deben deshacerse de ese sentimiento de culpabilidad que tienen sobre el tema, por que nosotros no somos los que vamos ofreciendo nuestra hoja de coca, sino que son los compradores los que vienen y son los países desarrollados los grandes consumidores. Diario *Gestión*, p.3, 22 de octubre de 1995.

28 La demostración más clara que la aplicación de ambos da buenos resultados, la podemos encontrar en el documento "Programa de Desarrollo Alternativo UNDCP-UNOPS". Al explicar el impacto de los proyectos en la reducción de cultivos de coca -i.e en el Huallaga en donde de 23,610 Has. dedicadas al cultivo ilícito en 1987 se ha disminuido a 8,197 Has. en 1995 (Proyecto 759)- el documento la atribuye a tres factores: a) la violencia generalizada que determinó un cambio de actitud y convicción de miles de campesinos por desli-

Por el contrario ambas políticas son complementarias y mas bien una nueva estrategia requiere que se les preste igual atención. Es más, en su reciente presentación ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de la nueva política antinarcóticos para 1996 ,el General Mc Caffrey, nuevo Jefe de la oficina Antidrogas de EEUU, manifestó que “si bien el cartel de Cali está desorganizado, el puente de abastecimiento entre Perú y Colombia se ha debilitado y la mafia mexicana está parcialmente fracturada, el precio, la disponibilidad y la pureza de la cocaína no ha disminuido, ni tampoco la demanda”..Agregó que el 70% de las 840 toneladas métricas que se estima se producen en Bolivia, Colombia y Perú ingresan anualmente en el mercado clandestino de Estados Unidos”²⁹.

Esta constatación ejemplifica dos cosas: que las políticas de interdicción han tenido éxito en tanto y cuanto han logrado desarticular los carteles y las mafias así como incautar miles de kilos de cocaína o pasta básica de cocaína. En segundo lugar que estos logros no han logrado afectar el precio y la disponibilidad, lo cual significa que todavía existen grandes extensiones de tierra dedicadas al cultivo ilícito de coca. En síntesis una política exclusiva de interdicción solamente tendrá logros parciales y sus propias metas estarán mediatizadas si es que no va acompañada por una estrategia mucho más ambiciosa de desarrollo alternativo.

El gobierno norteamericano en base a un análisis de su interés nacional ha optado por acentuar el sesgo de la interdicción y le corresponde al Perú y a Colombia y Bolivia también en base a la lectura de sus propios intereses como Estados impulsar el desarrollo alternativo. Debería existir un punto de encuentro que satisfaga el interés de todos los países involucrados en la lucha contra este flagelo.

8.6 El redimensionamiento de la responsabilidad compartida

Se consideró un logro sustantivo por parte de los países de la oferta cuando en la Sesión Especial de la Asamblea General de 1991 se aceptó consensualmente la inclusión como concepto medular de la cooperación internacional a la responsabilidad compartida. Este término trataba de dar a connotar -como lo explicaron muchos delegados latinoamericanos- que por fin se aceptaba en la lucha contra las drogas una igual responsabilidad por parte de los países del lado de la oferta.

Fue un intento de síntesis, de búsqueda del equilibrio, para incluir en una frase una intención de justicia, de ética desde donde se trato de articular toda una serie de acciones y tareas conjuntas que en su esencia reflejarían una empresa en común. El problema estuvo en que dicho concepto no tenía mucho que ver ni con la lógica real del narcotráfico a nivel mundial ni con la lógica real entre los estados concernidos en la lucha.

En primer lugar por que la realidad nos indicaba - y ahora más que nunca- la existencia de países con capacidades diferentes, con lógicas internas -sociales y políticas- diferentes, aunque cada vez mas complementarias si tenemos en cuenta el circuito integral del narcotráfico. De otro lado se trató de una interacción desigual, cuestión difícil de negar aun para aquellos apasionados y fieles creyentes de una interdependencia entre iguales.

garse de los cultivos ilícitos de coca; b) las acciones represivas al narcotráfico y; c) la incidencia epidémica de una enfermedad radicular de la coca causada por el hongo *Fusarium Oxiporum*.

29 "Organizaciones de narcos están debilitadas: EEUU". Diario **Expreso**, 15 de mayo de 1996.

Entonces, siendo la realidad diferente era muy previsible de que cualquier ejercicio imaginativo o esperanza excesiva sobre la irradiación benéfica del concepto no tuviera ningún asidero real. La responsabilidad compartida trató de indicar esfuerzos iguales y si no iguales por lo menos proporcionados. Una vez más con una lógica real desigual, la llamada responsabilidad compartida solo podía apartarse cada vez más de los hechos.

La forma concreta en que se ha manifestado la denominada responsabilidad compartida ha sido a través de montos insuficientes en la cooperación. Lejos de ser un concepto de vastos alcances se convirtió en un factor con elementos restrictivos provenientes del lado de la demanda. El principal fue el llamado proceso de "certificación".

Lo más curioso o paradójico es que la propia lógica del proceso de certificación asume a priori que no existe responsabilidad compartida, entendida esta como un acto ético, soberano, tanto de los países del lado de la oferta como del lado de la demanda, para cumplir en su terreno las obligaciones asumidas. Confiere a un solo lado la potestad para juzgar lo que el otro hace. Esta es la otra faceta de la realidad que, paradójicamente, contradice a la responsabilidad compartida.

La responsabilidad compartida es el resultado de una concepción despojada de una visión con perspectiva histórica. Esta nueva coyuntura internacional requiere de una nueva estrategia y de una nueva armazón conceptual. Actualmente existe una nueva situación política tanto en EEUU como en los países del lado de la oferta así como nuevos desarrollos en la lucha contra el narcotráfico. La lucha debe adaptarse a esos cambios. No se debe pedir objetivos máximos sino mínimos.

Vista en perspectiva la responsabilidad compartida lejos de ser un triunfo de los países del lado de la oferta, en el sentido de involucrar la cooperación de EEUU, sencillamente fue una forma de adaptarnos a una estrategia que resultó poco benéfica ya que era una acción que EEUU tarde o temprano tenía que efectuar.

La presente coyuntura, en especial por que el problema ha cobrado nuevas dimensiones en el Perú, requiere que se le otorgue un nuevo contenido a la responsabilidad compartida³⁰. Un excesivo idealismo en torno a ella la ha despojada de la necesaria dosis de realismo a la coordinación hemisférica y bilateral. Se hace necesario entonces replantear nuevamente esa responsabilidad compartida: es decir tiene que ser equitativa, proporcional, ad hoc a las circunstancias y mutuamente vigilada³¹.

30 Al respecto se percibe un avance en el documento "Estrategia Antidroga en el Hemisferio" preparado por el Grupo de Trabajo sobre estrategias para Combatir el Narcotráfico en el Siglo XXII (4 de marzo de 1996). En el se dice que "la Estrategia hemisférica Antidroga contempla el problema desde una perspectiva global y multidisciplinaria, basada en el principio de la responsabilidad compartida entre los países consumidores, productores y de tránsito". "el esfuerzo hemisférico para combatir la droga debe basarse en la responsabilidad compartida y realizarse mediante un enfoque amplio, integrado y equilibrado".

31 El documento "Estrategia Antidrogas en el Hemisferio" elaborado en la reunión del Grupo de Trabajo en el marco de la CICAD (20-24 de mayo de 1996) consigna un avance perceptible en lo que se refiere a una actualización de la definición de la responsabilidad compartida al señalarse que "los países comparten la responsabilidad de abordar todo el problema desde una perspectiva integral y equilibrada, teniendo en cuenta sus capacidades y recursos nacionales disponibles".

9. PROPUESTAS CONCRETAS

9.1. El Banco Regional de Desarrollo Alternativo (BRDA)³²

9.1.1. La perspectiva nacional

La racionalidad sustentatoria del desarrollo alternativo ha sido concebida y expuesta de manera consistente por el propio Presidente Alberto Fujimori. En ese sentido, la lógica presidencial ha sido muy clara: no nos podemos endeudar para sufragar el costo de una lucha cuyos responsables principales se encuentran en los países del lado de la demanda. Por ello el Jefe de Estado se ha mostrado renuente a concertar préstamos con el Banco Mundial, es decir incrementar nuestra deuda externa, para solucionar un problema que no solamente, no es responsabilidad exclusiva del Perú sino que su causa fundamental se encuentra en el lado de la demanda. Una alternativa ha sido y es la cooperación bilateral que Estados Unidos le concede al Perú, la cual como sabemos es insuficiente.

La expresión más clara de la tesis presidencial lo encontramos en las recientes declaraciones que dio a la prensa sobre el particular:

“El Presidente Alberto Fujimori cuestionó el rol que cumplen los países consumidores de cocaína en la lucha contra el narcotráfico y criticó el hecho de que hasta el momento no haya una respuesta favorable de parte de las naciones consumidoras al pedido de ayuda financiera de las naciones productoras como Perú, Bolivia y Colombia”. “Reconoció que los tres países citados tienen la obligación como países productores de coca, de financiar y apoyar económicamente esta lucha pero eso -aclaró- no debe suponer que los países deban asumir el crédito para el desarrollo de la zona cocalera”.

“Es ahí donde surge la pregunta: ¿por que los países productores van a endeudarse para luchar contra el narcotráfico cuando este es un problema de los países consumidores? Entonces el planteamiento peruano es que los países consumidores deben poner su platita para efectivamente erradicar el narcotráfico y eso significa no sólo represión sino también apoyo económico y financiero para aquellos agricultores que están dedicados al cultivo ilegal”.

“Informó que en el caso peruano no se ha logrado una sustitución significativa de los cultivos de hoja de coca sino simplemente una reducción en varios valles del Alto Huallaga y en algunos casos también un cambio de actividad económica”

“Hay oferta por que hay demanda de esos países. En la Reunión del Grupo de Río hemos sido claros. Naturalmente que estamos a la expectativa, pero no ha habido una respuesta favorable. Nunca la hubo tampoco. Todos han sido montos y medidas limitadas, pero mientras tanto nuestros países deben luchar contra el narcotráfico y en realidad prácticamente lo estamos haciendo solos”. Diario Gestión

32 Puede ser en realidad un Fondo o un Banco. El primero estaría manejado por una institución financiera ya existente. El segundo representa una idea de un compromiso a largo plazo acorde con los desafíos del narcotráfico. Sería una institución sui generis, que genere rentabilidad pero que al mismo tiempo haga accesible el crédito a las familias que se encuentren en la zona dedicada al cultivo ilícito y que deseen cambiar de cultivos o a aquellas personas o entidades privadas que deseen incursionar en el desarrollo alternativo.

En base a lo anterior, se puede concluir que, con vistas al futuro, la vía más adecuada sería diseñar un mecanismo que sirva de punto de concertación y cuyo objetivo final sea aumentar la cooperación de los países del lado de la demanda sin que ello implique endeudamiento. No se puede, buscar victorias absolutas en esta negociación y su resultado debe ser un esfuerzo compartido que, en términos de financiamiento, refleje el mayor compromiso y la mayor responsabilidad de Estados Unidos y de la Unión Europea³³.

Si se sigue en una situación de punto muerto, en el caso del Perú, la ausencia de una acción de mayor envergadura con respecto al desarrollo alternativo³⁴ podría confabularse con otros factores negativos y afectar la seguridad nacional.

De otro lado es el momento propicio para apoyar decididamente el Desarrollo Alternativo siguiendo la lógica de las nuevas formas de cooperación que se da en la lucha contra las drogas³⁵. Así como en un momento se puso énfasis en el combate a las organizaciones criminales transnacionales que se dedicaban al tráfico ilícito (carteles) en Colombia o en la erradicación del lavado de dinero (Conferencia de Buenos Aires), ahora corresponde lo propio al desarrollo alternativo.

9.1.2. La necesidad de nuevas formas de financiamiento³⁶

La mayoría de los proyectos de DA son a largo plazo por lo que su apoyo debe ser sostenido. El caso del PNUFUID y sus proyectos ejemplifica dicha situación ya que están muy bien estructurados pero requieren de un financiamiento continuo³⁷.

Existen actualmente algunos mecanismos de financiamiento para el desarrollo alternativo. Podemos mencionar los FONDEAGROS de los gobiernos regionales, los Fondos Rotatorios del Ministerio de Agricultura (ambos cubiertos con recursos del Tesoro Público); las Cajas Rurales que son empresas financieras privadas, apoyadas por el Ministerio de Agricultura y la Banca Comercial. Estas alternativas si bien son útiles e importantes, no cumplen sus funciones a cabalidad, debido a que adolecen de limitaciones importantes. De otro lado, se cuenta con los créditos agropecuarios y agroindustriales de los proyectos del INADE y los del PNUFUID los que operan con mayor efectividad que los anteriores (Villavicencio 1995) .

33 Se hace hincapié en que se trata de una propuesta para incrementar la cooperación financiera para el desarrollo alternativo y en todo caso es un complemento a la cooperación ya existente.

34 Se puede argumentar que a medida que se amplía el desarrollo económico del país, la creación de Fondos o bancos con propósitos específicos deviene en innecesaria. Sin embargo se debe tener en cuenta que los aspectos económicos y las cuestiones de seguridad si bien están interrelacionados, atienden a objetivos muy precisos y, en este caso concreto, una atención adecuada a los factores que pueden socavar la seguridad nacional bien puede servir como un sustento a las medidas económicas.

35 El decreto Legislativo No. 824 en el inciso "c" del artículo 2 del Título I establece como objetivo de CONTRADROGAS "promover la sustitución de los cultivos de hoja de coca y crear conciencia acerca de los peligros de otro tipo de sembríos ilícitos".

36 El decreto legislativo 824 en el inciso "e" del Título I, Lucha contra las Drogas, señala como uno de los objetivos de CONTRADROGAS "promover ante la comunidad internacional, extranjera y nacional, la obtención de los recursos destinados a financiar los esfuerzos nacionales para la lucha contra las drogas en todos sus aspectos".

37 En la última reunión del Grupo de Dublín (Bruselas, 16-17 de noviembre de 1995) el representante del PNUFUID manifestó que "a menos que se consigan fondos adicionales, los proyectos de Desarrollo Alternativo en las regiones del Huallaga y del Cusco tendrían muchas dificultades para continuar en 1996".

En todos los casos, los créditos son insuficientes y no cubren las necesidades de los campesinos en su totalidad; aunque al mismo tiempo, todos ellos poseen un know how que debe ser debidamente aprovechado. Por ello, tal vez una metodología apropiada para diseñar la estructura básica del FRDA sería convocar a todos estos organismos para un intercambio amplio y franco de ideas.

9.1.3. Algunos antecedentes respecto a la innovación en modalidades financieras

Se han dado ya por parte del Perú las primeras señales para abordar el problema desde una perspectiva financiera de carácter autónomo o cuasi independiente. La primera se refería al estudio de la posibilidad de la condonación parcial de la deuda con miras a que el Perú estableciera un fondo paralelo para el desarrollo alternativo. La segunda ha sido la posibilidad de reducir la deuda externa mediante la conversión de parte de ella en proyectos de desarrollo alternativo.

Ambas alternativas tienen méritos propios. Por ejemplo la primera puede ser viable por que serviría como una forma de capitalización para el BRDA y, la segunda, busca interrelacionar la reducción de la deuda con un objetivo importante para la política económica peruana. Sin embargo como poseen un carácter sectorial, tanto en su concepción como en su eventual ejecución, no abarcan los diversos componentes del problema y no involucran a todos los actores: campesinos, organismos internacionales, agencias de cooperación internacional, Estados interesados entre los más importantes.

9.1.4. La Racionalidad Política del BRDA

9.1.4.1. Argumentos de carácter hemisférico

El BRDA es una forma de darle contenido real a la estrategia de desarrollo alternativo invocando el financiamiento regional y/o hemisférico como expresión concreta de apoyo político. Se parte de la premisa -ampliamente demostrada- que la actual estrategia, no ha llegado a cumplir los objetivos previstos para el desarrollo alternativo³⁸.

En términos globales el balance en la lucha contra el narcotráfico no es satisfactorio siendo una de las razones fundamentales la carencia de apoyo al desarrollo alternativo. En adición a nuestra posición crítica frente a los montos de la cooperación tenemos las recientes declaraciones del General Barry Mc. Caffrey ex Comandante del Comando Sur quien reemplazó a Lee P. Brown en la máxima Jefatura de Drogas en EEUU, ha manifestado que la estrategia del gobierno norteamericano se ha visto afectada de manera negativa por una pobre coordinación interagencias, por la ausencia de una coalición internacional efectiva por lo que el flujo de cocaína no ha disminuido permaneciendo el precio en estados Unidos inalterado” a pesar de que en algunos sectores se han registrado éxitos³⁹.

38 Existen muchos desafíos que atender en el desarrollo alternativo: va a tomar tiempo lograr los objetivos propuestos y se necesita un apoyo financiero adecuado y sostenido en el tiempo; la participación activa de la comunidad en los proyectos concretos proporciona a la población un sentido de control sobre su futuro; la erradicación forzada de la hoja de coca madura no funciona; las actividades ilícitas prosperan donde no existe autoridades y presencia gubernamentales; el desarrollo alternativo debe emplear un diseño flexible que le permita adaptarse a las condiciones específicas de cada lugar, entre otros.

39 “Cocaine flow not slowed, general says”. “The Washington Post”. 12/01/96.

Un BRDA podría darle continuidad a una política más racional y políticamente manejable y aceptable de reducción de cultivos con vistas a un cumplimiento adecuado en las fechas previstas con los compromisos asumidos con Estados Unidos. De esta manera se evitaría situaciones en las que frente a la inminencia del procedimiento de certificación el Perú tenga que verse obligado a adoptar de manera apresurada una serie de medidas que en el mejor de los casos facilitarían una certificación por "interés nacional" de EEUU, tal como sucedió en 1995. Otro efecto no deseado sería el "desgaste institucional" de involucrar eventualmente a varios sectores para atender un asunto que debió planificarse.

Si en caso los gobiernos de Bolivia, Colombia, México y otros interesados comprometieran fondos, significaría la concretización de un compromiso regional. De otro lado frente a la población norteamericana y eventualmente frente al gobierno, un BRDA como empresa conjunta sería una proyección de imagen positiva frente al Ejecutivo y Congreso norteamericanos.

9.1.4.2. Argumentos de carácter interno

- La política de erradicación sería más viable y más controlada por el Gobierno si es que el BRDA puede apoyar a los campesinos que han abandonado los cultivos o aquellos que se quieren erradicar;

- Políticamente el BRDA le permite al Perú una mayor independencia financiera, aun cuando se cuente eventualmente con fondos de organismos internacionales de cooperación y de otros estados. Si el Directorio está conformado también por las fuentes cooperantes la posibilidad de una administración heterogénea que evite los condicionamientos directos de todo tipo u origen, favorecería a la política peruana.

- Podría erigirse en la mejor vía para llegar a un consenso con respecto a eliminar desinteligencias en las convenciones internacionales respecto al cultivo del arbusto de coca y de su consumo con fines tradicionales lo cual bajo ningún concepto está relacionado con la legalización del consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas;

- La disminución sin precedentes del precio de la arroba de coca, es cierto, ha creado una oportunidad para que el DA prospere⁴⁰. Sin embargo este proceso no es automático ya que el DA tiene que trascender los aspectos técnicos - elementales y valiosos- y tratar de adecuarse a las expectativas de la población, es decir crear empatías entre el que aplica las políticas tendientes al DA y los pobladores que esperan en un futuro dedicarse a otros cultivos que no sea coca con fines lícitos. En ese sentido el BRDA sería la institución que estaría en mejores condiciones para establecer un modus vivendi dinámico y fluido que contemple debidamente esas expectativas vía el apoyo técnico y financiero para la presentación de proyectos⁴¹.

40 En realidad la disminución del precio de la arroba de coca es un argumento de uso múltiple y diverso. Para algunos es el mejor desincentivo para impedir que se siga sembrando coca con fines ilícitos. Es el mercado el que determina que cultivo se hace: a precios bajos de la coca entonces se explorarían otros cultivos. Para otros es una oportunidad para iniciar una política de desarrollo alternativo ya que existiría una predisposición positiva en la gente dedicada al cultivo ilícito. Y, finalmente, para un tercer sector de opinión ante la caída de los precios de la coca la mayoría de los dependientes se dedicó a elaborar pasta bruta.

41 El documento "Programa de Desarrollo Alternativo UNDCP-UNOPS" del PNUFUID describe el proceso

9.1.5. SEDE : Pucallpa o alguna ciudad importante de la selva peruana

9.1.6. Capitalización

Los aportes mayoritarios de capital deberían provenir de Estados Unidos y de la Unión Europea⁴². En segundo término se podría contar con la cooperación de las agencias especializadas del sistema de las NNUU (PNUD, PNUFUID) y se complementaría con los ingresos obtenidos por la venta de los activos fijos decomisados a los narcotraficantes (bienes muebles e inmuebles) así como el dinero en efectivo.

- Una fuente importante de financiamiento sería la Unión Europea habida cuenta que privilegian la sustitución de cultivos a la erradicación y la represión;

-Habría que diseñar imaginativamente un Directorio el que en su estructura sea la expresión de una nueva forma de cooperación entre gobiernos y fuentes multilaterales de crédito gubernamentales.

-El Fondo facilitará a través de arreglos financieros novedosos, la participación de la empresa privada, actor fundamental en la estrategia;

- Otra alternativa estaría por el lado del apoyo a los incentivos que se dan a los proyectos empresariales de la población de escasos recursos. Hace poco a través de Edypime Acción Sol empezó a operar con un capital de US\$6 millones de dólares provenientes de Acción Internacional⁴³, Profund International y Acción Comunitaria del Perú. Su objetivo es apoyar a la microempresa y colocar US\$180 millones de dólares en los próximos dos años. Un planteamiento similar podría hacerse para las microempresas que estén localizadas en las áreas dedicadas al cultivo ilícito y su objetivo sea el desarrollo agroindustrial.

La idea básica es buscar fuentes alternativas de financiamiento a un costo cero o mínimo sin que eso signifique un endeudamiento al estilo de la banca comercial o de los organismos financieros multilaterales.

9.1.7. Funciones

El BRDA otorgaría créditos a los campesinos para "rehabilitar sus plantaciones, instalar cultivos y pastos, adquirir ganado, comprar equipos, bienes de capital e insumos y

que comprende sus Líneas de acción y Logros obtenidos: a)organización campesina; b)asistencia técnica; c) agroindustria; d)comercialización y acopio ; e) financiamiento y créditos; f)capacitación; g)género y h) infraestructura social y productiva. Esto indica que el denominado ciclo del Desarrollo Alternativo ha sido cuasi perfeccionado por lo que el elemento que faltaría sería un adecuado financiamiento.

42 En la última reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince de la UE en Florencia (21 de junio de 1996) el Consejo Europeo pidió que se concluya rápidamente el Informe solicitado en la pasada cumbre de Madrid en diciembre de 1995, determinando en que sectores debe potenciarse la cooperación de la Unión Europea con Latinoamérica en materia de lucha contra las drogas.

43 Esta sería una modalidad para atraer a la banca financiera internacional en apoyo del desarrollo alternativo. Acción Internacional cuenta entre sus socios a Kohlberg Kravis Robert & Co. (KKR), International Financial Corporation (IFC), JP Morgan, Lehman Brothers y Morgan Trust. Diario "Gestión". Pag. 32. 28 de mayo de 1996.

para financiar tanto la comercialización como la transformación (mayor valor agregado)” (Villavicencio, 1995)

El Banco podría servir de catalizador para una efectiva titulación que permita hacer sujeto de crédito a miles de campesinos que desean dejar el cultivo ilícito de la coca; su área de acción serían las zonas más importantes de producción de hoja de coca con fines ilícitos: las áreas de Selva Central (Puerto Bermúdez, Ciudad Constitución, Puerto Inca, Sungaru, Macuya y Pucallpa) y las áreas del Alto Huallaga y Huallaga Central (Tingo María, Tocache, Uchiza, Juanjuí y Tarapoto).

El BRDA podría ser el que canalice las diversas áreas que cubre el futuro Programa Nacional de Desarrollo Alternativo

El BRDA fortalecería el sistema de las Cajas Rurales, crearía nuevas y al mismo tiempo se beneficiaría del know how que estas tienen en cuanto a concesión de préstamos. Las áreas a cubrirse serían Alto Huallaga, Tocache, Uchiza; Aguaytía; Huallaga Central: Ponaza, Biabo y Sisa; Pichis Palcazu: Pichis y Pachitea; y valle del río Apurímac. Los términos de referencia serían establecidos en base a una negociación con los productores organizados de cada región a fin de que ellos puedan administrarlas. Como ya existe toda una legislación sobre su administración, los ajustes tendrían que hacerse en los montos y en otros aspectos que ellos consideren pertinentes.

Ya existe una experiencia concreta con respecto a las Cajas Rurales y en el se trata lo relativo a su capitalización y a una selección de las cajas rurales que participarán en la actividad del fortalecimiento patrimonial en base a la acción de COFIDE. Existe por tanto un avance. Lo que podría hacerse es incrementar el financiamiento externo a las Cajas Rurales a fin de mejorar o ampliar incrementar su cobertura.

Dentro de esta estrategia y en términos concretos podría contemplarse por ejemplo el diseño de incentivos tributarios para fomentar que los empresarios peruanos inviertan en las áreas destinadas al cultivo ilícito de la coca.

Se asume obviamente que el gobierno deberá cumplir un rol promotor en el mejoramiento de infraestructura: carreteras, luz eléctrica, agua-desague y servicios básicos de salud y educación.

9.2. El Instituto Regional para la Biodiversidad y Biotecnología Avanzada en Cultivos Alternativos

Los componentes de la biotecnología moderna, que incluyen la ingeniería genética, cultivo de tejidos celulares y fermentación ampliada para la producción en masa de microorganismos, permiten entre otras cosas, incrementar el suministro de alimentos al condicionar las cosechas a los cambios del medio ambiente sea cual fuere la causa.

Como se sabe el uso indiscriminado de fertilizantes ha embrocado muchos suelos en los que anteriormente se cultivaban café, hortalizas, cacao y ajonjolí entre otros. Esto ha redundado en una productividad bajísima en el suelo. De acuerdo a estadísticas recientes mientras que en Ecuador por cada hectárea cultivada produce 500 kilos de cacao en el valle del río Apurímac-Ene una hectárea cultivada produce a lo mas 200 kilos. Asimismo el

arroz en la zona más productiva (Tarapoto) ha caído de 8 tm/ha a 5 tm/ha; el maíz amarillo de 2.5 tm/ha a 1.5 tm/ha etc (Villavicencio;1995)

Otro problema concurrente es el de la acelerada deforestación ocasionada por los cultivos de coca, los que serían los causantes de hasta un 90% de la tasa anual de deforestación⁴⁴.

En ese orden de ideas el Instituto serviría para establecer contactos con organismos especializados en biotecnología o fitogenética y estudiaría aquellas especies de plantas que remplazarían a los cocales y también proveer los insumos genéticos para el mejoramiento de plantas para aquellos cultivos que actualmente están sustituyendo a las plantaciones de coca. Sería un Centro similar al Instituto Internacional de la Papa pero con un objetivo preciso: las áreas dedicadas al cultivo ilícito y posteriormente podrían ampliar su radio de acción a toda la Amazonía. Podría coadyuvar a los objetivos del programa nacional para la Investigación de Usos Benéficos de la Hoja de Coca. Los cultivos que podrían ser motivo de análisis son: café, cacao, te, achiote, palma aceitera, cítricos, piña, papa, maíz amarillo, arroz, yuca, plátano, frijoles⁴⁵.

En la actualidad existe en América Latina El Instituto Nacional de Biodiversidad en Costa Rica el cual ha entrado en un joint venture de 1.1 millón de dólares con la compañía farmacéutica Merck. En Colombia existe el Centro Internacional de Agricultura Tropical para explorar la biotecnología de la yuca.

De forma similar se podría proceder con entidades privadas y gobiernos luego de identificar los productos que serían los mas viables economicamente para sustituir de manera efectiva a los cultivos ilícitos de la coca.

Asimismo podría coadyuvar a superar, mediante acuerdos con el GEF, los impactos ecológicos negativos que ha experimentado la zona donde se cultiva coca con fines ilícitos. la preservación del medio ambiente en el caso peruano es un caso de extrema urgencia. El ingeniero Villavicencio en un interesantísimo estudio ha señalado de manera concreta los siguientes efectos negativos: "la deforestación directa o indirecta ligada al cultivo se efectúa en áreas de difícil acceso, sin aptitud agrícola y muchas veces en áreas naturales protegidas, provocando la pérdida de suelos por erosión, alteraciones hidrológicas, la pérdida de diversidad biológica y las quemadas de biomasa que contribuyen al efecto invernadero. A ello hay que agregar la contaminación del suelo y de las aguas por el uso indiscriminado

44 Alejandro Camino Diez Canseco, Coordinador del Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas del Perú (PROFONAMPE) en un reciente simposio ha manifestado "que la situación de ilegalidad de los cultivos de coca no permiten a los agricultores aplicar las tecnologías tradicionales para el acondicionamiento de las laderas, y exponen a los suelos a un severo y rápido deterioro, convirtiendo a la coca en un símbolo de destrucción y muerte". Diario "Gestión". Pag.7. 18 de marzo de 1996.

45 Resulta muy interesante la publicación reciente de un conjunto de estudios bajo la dirección del Doctor Hugo Villachica auspiciado por el Tratado de Cooperación Amazónica y la FAO sobre las posibilidades de explotación agroindustrial de 52 especies de hortalizas y frutales propios de la amazonía peruana. El libro contiene estudios referidos a las características genéticas y botánicas, utilización actual y potencial, composición y valor nutricional, ecología y características de adaptación, formas de propagación y manejo agronómico. Diario "La República". Pag.2. 2 de julio de 1996. La idea entonces, es que proyectos como este tengan mayor continuidad y posean un marco institucional para que su beneficio se irradie a un mayor número de personas y con mayor amplitud en el tiempo.

de fertilizantes y biocidas y al empleo generalizado de sustancias químicas destinadas a la transformación de la hoja de coca en PBC, en bruto o lavada, siendo las más nocivas el ácido sulfúrico, el kerosene, la cal viva, la acetona y el carburo”.

Para el diseño del organigrama administrativo y operativo del Instituto se podría contar con el apoyo financiero del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) cuyo mandato cubre tres áreas precisas: Protección de la capa de ozono, Aguas Internacionales y Biodiversidad. En este caso específico se podría efectuar la asociación entre la degradación de suelos ocasionada por las causas arriba mencionadas y su impacto negativo en la biodiversidad.

La idea sería presentar un proyecto conjunto con Bolivia que contemple una perspectiva regional ; los objetivos a largo plazo y mostrar la coherencia que guardaría con los programas nacionales de preservación del medio ambiente.

En lo que corresponde al Perú la ocasión es propicia ya que recientemente el Instituto Nacional de recursos Naturales (INRENA) culminó la elaboración de un proyecto de decreto supremo que determina “Las Zonas de Protección Ecológica”⁴⁶ en la selva peruana. El concepto de Zonas de Protección Ecológica” va a permitir que las empresas que deseen invertir en la Amazonía pueda operar en estricta aplicación del concepto del desarrollo sostenible.

En el marco de ese esfuerzo un Instituto cuya función específica se refiera a la degradación de suelos afectados por el narcotráfico cumpliría un rol de apoyo fundamental.

CONCLUSIONES

La lucha contra el narcotráfico en la actual coyuntura requiere de un análisis integral de las variables conformadas por la seguridad nacional, el apoyo a más de 450,000 personas que dependen de los cultivos ilícitos, el potencial económico de las zonas ahora dedicadas a esos cultivos y la protección del medio ambiente.

En ese contexto se deben explorar nuevas formas y mecanismos de cooperación subregional, regional y hemisférica tratando de encontrar el consenso a la implementación práctica del concepto del Desarrollo Alternativo, agotando sus posibilidades, para tener así un horizonte claro el cual a su vez permitirá, tal vez, replantear, en su momento, criterios y percepciones tradicionales.

46 Según la propuesta preparada por el INRENA, más de 32 millones de Has de la selva peruana serían consideradas “zonas de protección ecológica”. Las reservas naturales, laderas, pantanos y riberas de los ríos podrán ser cedidas en uso a los inversionistas privados, pero bajo ciertas condiciones que aseguren su conservación. Diario *El Comercio*, p. A13, 2 de febrero de 1996.