

# Antes de que sea demasiado tarde. Recomendaciones de política 2011-2016 sobre seguridad y narcotráfico

Juan Arroyo - UPCH<sup>1</sup>

Todos los entendidos concuerdan en que se ha ingresado en un nuevo periodo en el desarrollo del narcotráfico, de mayor presencia en el país. Antes este era un problema marginal, más conectado hacia fuera que hacia dentro; ahora se ha convertido en un problema hacia fuera y hacia dentro, esto es, un problema crecientemente de seguridad ciudadana, seguridad nacional, de ética e institucionalidad nacional y salud pública.

## Diagnóstico

La estadística indica que el Perú podría convertirse, en el corto plazo, en el primer productor de hoja de coca en la región andina. Es ya un procesador eficiente de cocaína y uno de los países que tiene menos incautaciones de insumos químicos, una fórmula lesiva para la democracia, la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad del país. Sobre la producción de coca, las hectáreas cosechadas pasaron de 38,700 en 1999 a 56,100 has. en el año 2008 y a 59,900 en el año 2009. Colombia tuvo este último mismo año 68,000 hectáreas, luego de haber tenido 163,300 el año 2000. En un año más podríamos superar esta cifra. Dado que se calcula que menos de un quinto de la producción de hoja es utilizada para fines lícitos, el destino de la producción mayoritaria de coca es hacia el narcotráfico. La producción potencial de hoja de coca seca al sol fue de 122,300 TM el año 2008, 4,7% más que el año anterior y la del año 2009 fue de 128,000 TM; ello arroja un crecimiento del 5% respecto al año 2008.

Respecto a la producción potencial de clorhidrato de cocaína, conforme a factores de conversión internacional, creció el año 2008 a 302 TM, que representaba el 36% de la producción mundial de cocaína ilícita.

*«La estadística indica que el Perú podría convertirse, en el corto plazo, en el primer productor de hoja de coca en la región andina».*



Foto CIES

*Todo el incremento en la producción de clorhidrato se ha dado pese a las hectáreas erradicadas, la cantidad de insumos químicos destruidos y las incautaciones de droga ilícita.*

Todo el incremento en la producción de clorhidrato se ha dado pese a las hectáreas erradicadas (10,143 el año 2008), la cantidad de insumos químicos destruidos (498,057 kgs. el año 2009) y las incautaciones de droga ilícita (22,767 TM el año 2009, aunque menos que las 30,486 TM del año 2008). De otro lado, en relación con el desvío de insumos químicos, el Perú es el mayor importador de precursores químicos utilizados en la producción de cocaína, como la acetona y el permanganato de potasio. La información y estimaciones sobre el desvío de insumos químicos para el narcotráfico revela que anualmente más de 34,7 miles de TM de sustancias químicas van desde el mercado formal al narcotráfico para la elaboración de drogas ilícitas. Las incautaciones de insumos químicos aumentaron de forma importante del año 2006 (203 TM) al 2007 (863 TM), pero volvieron a caer el año 2008 (474 TM) y 2009 (498 TM). Sin embargo, la estimación del porcentaje que representan los insumos incautados respecto a los insumos desviados para el narcotráfico indican que es ínfimo: 3,56% el año

1/ El presente artículo está basado en el documento «Antes de que sea demasiado tarde: Recomendaciones de política 2011-2016 sobre seguridad y narcotráfico», realizado por el autor en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe>

2002; 1,91% el 2003; 0,92% el 2004; 1,84% el 2005; 0,59% el 2006; y 2,36% el 2007.

Con referencia al lavado de activos, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca y Seguros había enviado al Ministerio Público, en diciembre del año 2010, 185 informes de inteligencia financiera que involucran un probable importe de 3,628 millones de dólares por operaciones sospechosas provenientes del tráfico ilícito de drogas. Es probable que estas cifras sean conservadoras, por las características de la economía peruana, en que, como se ha señalado por diferentes autores, hay tres economías que funcionan en paralelo, interconectadas y a la vez separadas: las economías formal, informal y la delictiva.

Este nuevo desarrollo del narcotráfico se expresa en algunas características de la vida social, cultural y política, que vienen emergiendo fruto de la apropiación como normales de rasgos de la “sociedad del delito”. En los países desarrollados, la amenaza del narcotráfico proviene sobre todo del consumo interno de drogas y sus impactos colaterales (crimen y violencia). Pero en Perú o Colombia, esta amenaza emerge más por su impacto en la gobernabilidad, por incentivar la violencia de grupos armados y la cultura de la trasgresión e ilegalidad. Dado que se trata de países en procesos de construcción de sus economías, sociedades y Estados, las actividades ilícitas se conjugan de forma sistemática para deformar los incentivos existentes en toda sociedad y limitar la gobernanza.

## ***Propuesta de política***

La sociedad peruana requiere un viraje en su política ante el tema, un cambio de rumbo. Ni lo hecho

Foto CIES



En materia de reforma del Estado, se debe apoyar la implementación de un Plan Nacional Anticorrupción y consolidar la reforma del Poder Judicial.

por DEVIDA, el CORAH, la Comisión VRAE u otros actores involucrados ha cambiado la tendencia mostrada. En realidad, si el Perú desea dejar de ser un país pobre, conflictivo y poco gobernable y ser uno más desarrollado, equitativo e institucionalizado, deberá afrontar, cara a cara, este problema y pasar a hacer una inversión real, para quebrar los márgenes de ganancia del narcotráfico y promover su salida del país. No se puede cambiar a ser un país parte de la mesocracia mundial y tener una presencia así de creciente del narcotráfico. O lo uno o lo otro.

La nueva política debe tender a elevar los costos de producción y transacción del delito hasta hacerlo inviable económicamente, por arriba de los acopiadores y transportistas globales y por abajo de los productores y procesadores. Esto supone promover la agricultura legal y el desarrollo local pacífico de las cuencas cocaleras, además de las labores de interdicción e incautación. Pero a la vez, dentro de un enfoque integral, no solo se trata de afectar los “eslabones de la cadena” (cultivo, producción, tráfico y consumo de drogas), sino de afrontar los vínculos del tema con los aspectos ambientales, jurídico-institucionales, socio-culturales, diferenciaciones territoriales, de relaciones internacionales y de seguridad humana, que hacen del tráfico ilícito de drogas un lastre incompatible con un proyecto de desarrollo. En materia de reforma del Estado, se debe apoyar la implementación de un Plan Nacional Anticorrupción y consolidar la reforma del Poder Judicial, así como promover la implementación de una reforma penal y penitenciaria y la modernización de la Policía Nacional del Perú. Es necesario actuar antes de que sea demasiado tarde.

La política que se propone es consciente de la apertura de un gran debate mundial sobre la legalización de las drogas, en particular del consumo, pero considera que esta alternativa de política no es conveniente actualmente. La opción de la legalización, es probable, podría disparar el consumo exponencialmente en el Perú, poniendo en mayor riesgo a la población vulnerable, que es la población escolar secundaria y adulta joven. Es más, los estudios técnicos sobre las experiencias de países que adoptaron la legalización

*«El Perú es el mayor importador de precursores químicos utilizados en la producción de cocaína, como la acetona y el permanganato de potasio».*

*«La Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca y Seguros había enviado al Ministerio Público, en diciembre del año 2010, 185 informes de inteligencia financiera que involucran un probable importe de 3,628 millones de dólares por operaciones sospechosas provenientes del tráfico ilícito de drogas».*

de las drogas demuestran que esta ha tenido efectos nocivos sobre el aumento de la violencia y criminalidad. No hay factores protectores que indiquen que no va a ser así en el caso del Perú.

En el otro extremo, se suele enfocar el problema como delincencial y de seguridad, enfatizando en el accionar policial y militar, sin señalar cómo reemplazar para el campesino los márgenes de rentabilidad que están en la base del reclutamiento de los productores agrarios para el narcotráfico. La erradicación compulsiva y sin sustitución gana en lo táctico, pero pierde en lo estratégico, pues empuja a los cocalleros hacia quienes puedan defenderlos, las bandas de sicarios y senderistas. La práctica criminalización del problema, sin ver la complejidad de sus aristas, tiene efectos contrarios a los que se busca. Deslegitima el combate al tráfico ilícito de drogas y moviliza a las poblaciones afectadas, y propicia así crisis periódicas. La opción de la erradicación sin desarrollo alternativo refuerza la presencia del narcotráfico y el crecimiento de Sendero Luminoso en las cuencas cocalleras, empuja al productor cocallero al lado de las redes ilegales e incrementa la cohesión reactiva de las poblaciones de los valles cocalleras ante toda propuesta del Estado.

En el fondo, lo que ha fracasado es la estrategia centrada más en la población productora que en los narcotraficantes, más en los minoristas que en los mayoristas. Las estrategias policiales del tema abordan la tarea por el eslabón más débil e indefenso, los productores.

El nuevo enfoque integral debe comprender los ejes de prevención, erradicación, interdicción y promoción del desarrollo alternativo. Pero, ante la complejidad del problema, debe plantear los eslabones claves de la cadena, con mayor motricidad, sobre los



Foto CIES

*Se requiere implementar y operar un programa de fortalecimiento de la democracia municipal, con líneas de soporte a los municipios de las zonas cocalleras, trabajando con sus autoridades la gestión del desarrollo de sus localidades.*

cuales centrar las intervenciones. Ellos están, por lo que enseña la práctica, arriba y abajo, en el bloqueo del lavado de dinero y desvío de insumos químicos, así como en el desarrollo territorial por cuencas y fortalecimiento institucional municipal y nacional que le otorgue sostenibilidad a los planes.

De otro lado, la nueva política debe implementarse en forma cabal, con los recursos necesarios y desplegada a nivel nacional, en coordinación con las alianzas globales anti-drogas. En esta política confluyen intervenciones en el campo de la prevención del consumo y rehabilitación del drogodependiente; en el campo de la interdicción, lavado de dinero y delitos conexos; en el del desarrollo alternativo y cuidado del medio ambiente; y en el de la erradicación de cultivos ilegales. Se requiere que no existan desbalances respecto a los pesos de uno u otro componente para que la política tenga efectividad. Como soporte del desarrollo alternativo se requieren políticas nacionales y sectoriales de apoyo al mundo rural, a la Amazonía, a sus pueblos y a las actividades agroforestales.

Dado que la identificación de las dimensiones de una política integral tiene ya años en el Perú y, sin embargo, el problema sigue incrementándose, es necesario corregir los problemas de diseño de la polí-

*«Las actividades ilícitas se conjugan de forma sistemática para deformar los incentivos existentes en toda sociedad y limitar la gobernanza».*



El planteamiento, además, es que esta política pública nacional motive la formulación de uno o varios programas estratégicos del presupuesto por resultados.

tica y planes contra el narcotráfico, la no dotación de recursos para la lucha anti-drogas, y la baja calidad de la gestión multisectorial del tema. Sobre esto último, los propios gestores se quejan de la falta de coordinación entre las entidades estatales involucradas.

La política pública nacional contra el tráfico ilícito de drogas debe definirse en términos positivos, como política de defensa y promoción de la salud pública, seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática. En cada valle cocalero es necesario que se definan, igual, políticas específicas, ligadas a las políticas y planes de desarrollo concertado local. La unidad de desarrollo no deberían ser los distritos, sino las cuencas y su programa, el desarrollo local pacífico de cada una.

Debería apoyarse fuertemente a las cooperativas de productores ya involucrados en el desarrollo alternativo y extenderlo a los valles priorizados, impidiendo cualquier retroceso posible de los primeros frutos del desarrollo alternativo y extendiendo masivamente en toda la franja de productores cocaleros la información sobre estas experiencias, mediante pasantías, información/comunicación masiva, aplicación local de la

*«La erradicación compulsiva y sin sustitución gana en lo táctico, pero pierde en lo estratégico, pues empuja a los cocaleros hacia quienes puedan defenderlos, las bandas de sicarios y senderistas».*

experiencia de los yachachik o maestros comuneros del programa Sierra Productiva. Habría que arribar al año 2016 con un número importante de valles reconvertidos exitosamente a la producción legal de productos y con nuevos niveles de calidad de vida de sus poblaciones, convertidos en vitrinas o experiencias visibles del desarrollo alternativo. Para evitar o disminuir el efecto globo, se debe hacer participar a autoridades locales y líderes sociales de todos los valles cocaleros en las experiencias exitosas, manteniendo por igual en todos los valles las líneas de incautación-interdicción y desarrollo alternativo.

En consonancia, se requiere implementar y operar un programa de fortalecimiento de la democracia municipal, con líneas de soporte a los municipios de las zonas cocaleras, trabajando con sus autoridades la gestión del desarrollo de sus localidades. Las líneas de trabajo sobre fortalecimiento institucional, desarrollo productivo, desarrollo social y coordinación inter-institucional por cuencas, son claves para tener éxito. Se trata de promover la instalación de Mancomunidades o Coordinadoras Municipales por cuencas, y de revitalizar los ejercicios de planificación concertada del desarrollo local en todas las cuencas cocaleras, que se junten todos los actores locales a discutir sus visiones de mediano y largo plazo y las estrategias y acciones para llegar a ellas. Se debe promover que se formulen o actualicen los Planes Concertados de Desarrollo de las cuencas cocaleras priorizadas, e instalar oficinas de apoyo o puntos focales de asesoría institucional en los municipios claves de las 6 cuencas.

El planteamiento, además, es que esta política pública nacional motive la formulación de uno o varios programas estratégicos del presupuesto por resultados, esto es, se estructuren programas sobre la base de metas, plazos, indicadores para monitoreo y evaluación y líneas de actividades centrales. Actualmente, la lógica de la política y planificación del tema no tiene una visión objetivo con plazos establecidos, y se enmarca aún en la lógica de productos y actividades. Falta cuantificar el esfuerzo necesario para la erradicación y desarrollo alternativo, no solo por zonas cocaleras, sino nacionalmente; tener un horizonte temporal para arribar a la visión objetivo, nacionalmente y en estos valles; así como una estimación de los recursos para hacer inviable al narcotráfico su reproducción en el país.

La visión objetivo debería ser, al año 2021, la de un "país de presencia marginal del narcotráfico", expresado en indicadores de hectáreas sembradas, producción cosechada, productos procesados, incautaciones, interdicción y beneficiarios del desarrollo alternativo, entre otros aspectos. Ello supone evaluar

la Política actual y formular el Plan 2011-2016 como primera fase de un planeamiento estratégico hacia el año 2021, cuya primera fase quinquenal 2011-2016 debe restablecer el control de la situación y conseguir una reducción sustantiva de la presencia del tráfico ilícito de drogas en el país.

Esto debe implicar para el nuevo gobierno a instalarse el año 2011 una primera fase, de muy corto plazo, preparatoria del trabajo del primer año, que deberá ser de Reagrupamiento de Actores, Evaluación de la Política Pública vigente y sus Resultados, Reformulación de la Política Pública y Planeamiento Estratégico. Todo esto sin detener la Operación de la Política 2007-2011, ya definida. Es de suma importancia reinstalar y vigorizar los mecanismos de coordinación interinstitucional de las entidades involucradas y establecer un organigrama estructural y funcional de trabajo inter-institucional, con los objetivos y metas anuales, los roles de las instituciones en la división del trabajo y su programación, asumiendo las grandes líneas de trabajo, para relanzar una nueva política pública en este campo.

Hoja de ruta a 100 días:

- Apertura de una primera fase, de muy corto plazo, preparatoria del trabajo del primer año, que deberá ser de Reagrupamiento de Actores, Evaluación de la Política Pública vigente y sus Resultados, Reformulación de la Política Pública y Planeamiento Estratégico. Todo esto sin detener la Operación de la Política 2007-2011, ya definida.
- Reinstalación de los mecanismos de coordinación interinstitucional de las entidades involucradas,

*«La nueva política debe tender a elevar los costos de producción y transacción del delito hasta hacerlo inviable económicamente».*

con fuerte apoyo en las áreas de planificación y evaluación de cada institución. Coordinación de PCM-DEVIDA, Agricultura, Salud, Educación, Interior, MINDEF, MEF-UIF, Justicia, DINI y otros sectores involucrados, con las agencias cooperantes que trabajan el tema y los gobiernos regionales y locales.

- Reevaluación de la entidad rectora, DEVIDA, para su fortalecimiento y transformación institucional. El marco institucional dedicado al tema no ocupa un lugar central en las prioridades del Estado. Deben evaluarse varios rediseños institucionales para que su cabeza tenga rango ministerial.
- Definición del Plan de Trabajo de la Fase Anual 2011 y del organigrama estructural y funcional de trabajo inter-institucional, con los objetivos y metas anuales, los roles de las instituciones en la división del trabajo y su programación, asumiendo dos grandes líneas de trabajo en paralelo: la operación de la política previa, y la revisión y formulación de la nueva política pública 2011-2015.