

COCA, DROGA Y PROTESTA SOCIAL EN BOLIVIA Y PERÚ

Informe sobre América Latina N°12 – 3 de marzo de 2005

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES	i
I. INTRODUCCIÓN	1
II. LA COCA EN BOLIVIA Y PERÚ	3
A. NATURALEZA DEL PROBLEMA	3
B. COCA ILEGAL	5
C. COCA LEGAL	10
1. Perú	11
2. Bolivia	12
D. MOVIMIENTOS COCALEROS Y PROTESTA SOCIAL	13
1. Bolivia	13
2. Perú	15
E. COCA Y ACTORES ARMADOS	17
III. POLÍTICA ANTINARCÓTICOS	19
A. LA INICIATIVA ANDINA CONTRA LA DROGA	19
B. ¿LA CONEXIÓN TERRORISTA?	21
C. ERRADICACIÓN Y DESARROLLO ALTERNATIVO	22
D. INTERDICCIÓN	26
IV. LA ATRACCIÓN DEL NEGOCIO ILEGAL DE LA DROGA: FACTORES QUE LO PROPICIAN EN LA REGIÓN	27
A. LA PUERTA DE INGRESO ECUATORIANA	27
B. MERCADOS DE CONSUMO	28
V. CONCLUSIÓN	30
ANEXOS	
A. MAPA DE COLOMBIA Y SUS VECINOS	32
B. MAPA DE BOLIVIA	33
C. MAPA DE PERÚ	34
D. ACERCA DEL INTERNATIONAL CRISIS GROUP	35
E. INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS DE CRISIS GROUP SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	36
F. MIEMBROS DEL CONSEJO DIRECTIVO DE CRISIS GROUP	37

COCA, DROGA Y PROTESTA SOCIAL EN BOLIVIA Y PERÚ

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Bolivia y Perú se están convirtiendo en un segundo polo de producción de cocaína en los Andes, aunque todavía a escala relativamente pequeña en comparación con Colombia, y abastecen en especial un mercado latinoamericano cada vez más grande, además de los mercados tradicionales de Estados Unidos y Europa. De manera igualmente importante, las políticas que allí se adelantan como parte de la guerra contra la droga liderada por Estados Unidos están agravando las tensiones sociales, con resultados potencialmente explosivos para las instituciones democráticas extremadamente débiles de ambos países. Si se quieren revertir estas tendencias, es preciso poner en marcha políticas nuevas y mejor financiadas que pongan mayor énfasis en desarrollo alternativo y construcción de instituciones y no tanto en erradicación forzada, y que demuestren una mayor sensibilidad frente a la cultura local. Sin embargo, el nuevo presupuesto que se propone en Estados Unidos va en dirección contraria.

Los programas antinarcoóticos, las medidas represivas y los esfuerzos de desarrollo alternativo emprendidos en Bolivia y Perú en los últimos veinte años no han logrado una reducción perdurable de los cultivos ilícitos de coca. Desde las campañas de erradicación a gran escala lanzadas en la segunda mitad de la década de 1990, el cultivo de coca ha vuelto a cobrar auge en ambos países, con 73.000 hectáreas a fines del 2003, cuando la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) calculó en 215 toneladas el potencial combinado de producción anual de cocaína. Existen indicios de que en el 2004 la producción aumentó más aún.

Las políticas antinarcoóticos en Bolivia y Perú a comienzos de la década de 1990 produjeron lo que hoy en día se conoce como el "efecto globo": el cultivo de coca combatido en la región central de los Andes se trasladó a escala masiva hacia el norte, a Colombia, convirtiendo a dicho país en el principal productor mundial de hoja de coca y cocaína. En el 2000 y el 2001, respectivamente, se lanzaron dos estrategias antinarcoóticos auspiciadas por Estados Unidos --el Plan Colombia y la Iniciativa Andina contra la Droga (IAD) - para combatir la producción de droga en Colombia y

evitar su desbordamiento, pero también para impedir el resurgimiento de cultivos a mayor escala en Bolivia y Perú. La política se ha concentrado claramente en Colombia, en donde una campaña de fumigación aérea masiva y fuertes medidas de interdicción y de aplicación de la ley produjeron una reducción de casi un 50 por ciento en los cultivos de coca: a 86.000 hectáreas a fines del 2003, en comparación con el pico de 163.000 hectáreas en el 2000.

La IAD aplica medidas similares en toda la región andina, en contextos geográficos y políticos muy diferentes de los de Colombia. Sin embargo, las políticas antinarcoóticos de Estados Unidos en esos dos países también ponen énfasis en la erradicación y desestiman la legitimidad de la producción tradicional de coca, lo cual ha suscitado protestas sociales cada vez más fuertes de los campesinos cocaleros, sobre todo en Bolivia, pero también en Perú.

No cabe duda de que una gran parte de la hoja de coca que se cultiva hoy en día en ambos países se vende para ser procesada y convertida en cocaína. Los gobiernos y las instituciones estatales extremadamente débiles, sin capacidad para controlar sus vastos territorios y hacer cumplir la ley, afrontan una presión creciente de los movimientos sociales y los partidos de oposición populistas. Las políticas antinarcoóticos hacen sentir su impacto sobre campesinos cocaleros de comunidades indígenas pobres que han sido históricamente agraviadas por las élites económicas y políticas. La implementación de las políticas antinarcoóticos y la percepción de la opinión pública sobre éstas corren el riesgo de prender un polvorín político que ya han forzado la dimisión de un presidente en Bolivia. La gobernabilidad democrática, las perspectivas de un desarrollo socioeconómico equitativo y la paz social en Bolivia y Perú corren serio peligro.

El potencial para agravar la ya de por sí considerable inestabilidad en la región andina se ve reforzado por los vínculos entre sectores de los movimientos de cultivadores de coca en Bolivia y Perú y las redes internacionales de narcotráfico. La combinación de mercados expandidos en Europa y Suramérica,

especialmente Brasil, y el surgimiento de pequeñas redes de narcotráfico con algunos nexos con los movimientos políticos cocaleros ha llevado a la proliferación de los cultivos en Bolivia y Perú. Las fronteras porosas, la corrupción y los esfuerzos de interdicción menos intensivos en comparación con los de Colombia (en donde se ha registrado una reducción significativa de los cultivos) hacen que a las redes locales e internacionales les quede relativamente fácil mover su producto.

La reestructuración de dichas políticas antinarcóticos de manera que canalicen más recursos hacia estrategias de desarrollo alternativo y rural, fortalecimiento de la ley e interdicción, en vez de concentrarse en la erradicación forzada, probablemente tendría más éxito y evitaría impactos negativos en las instituciones democráticas de Bolivia y Perú. Infortunadamente, el presupuesto de Estados Unidos para el año fiscal 2006 que presentó el presidente Bush al Congreso plantea recortes en la financiación de programas de desarrollo alternativo y construcción de instituciones de casi el 20 por ciento para Perú y 10 por ciento para Bolivia.

Así como es poco constructivo y desaconsejable tildar de "narcodelincentes" o "narcoterroristas" a los movimientos sociales de Bolivia y Perú y a sus líderes, las organizaciones de cocaleros en dichos países adquirirán una mayor credibilidad internacional si cortan todos sus vínculos con las redes de narcotráfico y articulan de una manera democrática sus demandas legítimas de cambio socioeconómico, incluido el cultivo legal de coca para fines tradicionales. Al mismo tiempo, Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil, Argentina, Chile, las instituciones financieras internacionales (IFI), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la ONU deben apoyar firmemente las estrategias de desarrollo alternativo y rural en ambos países, y suministrar, en lo posible, más ayuda para programas dirigidos a combatir el narcotráfico, el lavado de dinero y el contrabando de precursores químicos.

RECOMENDACIONES

A los gobiernos de Bolivia y Perú:

1. Diseñar e implementar una estrategia de desarrollo rural de amplio alcance como alta prioridad de seguridad nacional, que invierta sustancialmente en la reducción de la pobreza rural y en infraestructura social y económica, y ofrezca oportunidades adecuadas de sustento, tanto en agricultura como en otras áreas.
2. Acordar, a condición de que las asociaciones de cocaleros rechacen cualquier participación suya o

de sus miembros en el narcotráfico internacional, lo siguiente:

- (a) facilitar, con la participación de dichas asociaciones de cocaleros, un estudio independiente sobre la demanda de coca lícita en Bolivia y Perú, y divulgar los resultados en español y en lenguas indígenas;
 - (b) en asocio con dichas organizaciones, trazar un mapa de la ubicación de las zonas de cultivos lícitos de coca; y
 - (c) instar a las asociaciones a formar parte de un sistema mejorado de control y monitoreo de la comercialización interna de la hoja de coca legal, en cooperación con la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) en Perú y una entidad similar en Bolivia.
3. Comprometerse más firmemente a evitar y eliminar los nuevos cultivos de coca por fuera de las zonas de cultivos legales, incluyendo:
 - (a) proveer a las comunidades respectivas financiación sustancialmente mayor para desarrollo rural y posibilidades de sustento alternativas, así como una presencia más estable de servicios estatales e instituciones de seguridad; y
 - (b) poner en marcha programas de erradicación manual pero sólo después de implementados los programas de desarrollo rural y sustento alternativos.
 4. Fortalecer los programas de interdicción de cargamentos de drogas ilícitas y control de precursores químicos, y tomar medidas represivas contra las instalaciones de procesamiento de droga locales y contra las redes de narcotráfico.

Al partido político MAS de Bolivia:

5. Trabajar en estrecha colaboración con las federaciones de cocaleros en las regiones del Chapare y los Yungas y con el gobierno boliviano para facilitar el rápido establecimiento de un sistema mejorado para el control y el monitoreo de la comercialización de la hoja de coca, y explorar la introducción de un sistema en el cual el Estado sea el único comprador de la producción legal de coca.
6. Cooperar con los gobiernos locales del Chapare y los Yungas en el estudio independiente propuesto sobre la demanda de coca lícita mediante el aporte de conocimiento experto sobre los patrones de

consumo tradicionales y el trazado de mapas de las regiones de cultivos cocaleros legales.

7. Apoyar al gobierno y a los organismos internacionales de ayuda mediante el aporte de conocimiento experto local en la elaboración de programas de desarrollo alternativo y rural en las regiones del Chapare y los Yungas.
8. Aceptar y facilitar la erradicación manual de los cultivos de coca que, según el estudio independiente mencionado, excedan la demanda interna legal.

Al gobierno de Estados Unidos:

9. Poner mayor énfasis y proveer más recursos financieros y técnicos para apoyar una nueva estrategia rural tendiente a reducir la pobreza, que incluya el suministro de alternativas económicas viables al cultivo ilícito de coca.
10. Distinguir claramente entre los cultivadores tradicionales de hoja de coca tanto en Bolivia como en Perú, y los campesinos que producen coca para la red ilegal de narcotráfico.
11. Ayudarle a Bolivia a establecer un sistema de control y monitoreo de la comercialización interna lícita de hoja de coca para fines tradicionales, farmacéuticos y de consumo de té, y ayudarle a Perú a actualizar el registro de cultivadores de coca de la ENACO.
12. Ampliar los programas de cooperación con Bolivia y Perú para facilitar el uso por parte de los productores agrícolas, en especial los pequeños campesinos, de la Ley de Erradicación de Drogas y Promoción del Comercio Andino (ATPDEA), así como de otras cláusulas de preferencia para ingresar al mercado de Estados Unidos.
13. Seguir prestando asistencia en la lucha contra el narcotráfico y el lavado de dinero a Perú y Bolivia, así como a países vecinos vulnerables, en especial Ecuador.

A la Unión Europea y sus Estados miembro:

14. Aumentar sustancialmente la asistencia para fines de desarrollo alternativo y rural en Bolivia y Perú.
15. Ayudarles a Bolivia y Perú a realizar un estudio independiente sobre la demanda legal de coca.
16. Abrir el mercado europeo a los productos agrícolas de países productores de coca sobre una base preferencial, consistente con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile:

17. Reforzar la interdicción y otras medidas represivas contra las redes de narcotráfico y el contrabando de precursores químicos a Bolivia y Perú.

A la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI):

18. Fortalecer la ayuda a Bolivia y Perú en el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo rural de amplio alcance, incluidos programas de desarrollo alternativo.

Quito/Bruselas, 3 de marzo de 2005

COCA, DROGA Y PROTESTA SOCIAL EN BOLIVIA Y PERÚ

I. INTRODUCCIÓN

Si bien los países andinos tienen una larga historia de agitación política, en el último decenio las protestas sociales generalizadas y la extrema inestabilidad institucional en Bolivia y Perú se están relacionando cada vez más de cerca con el cultivo de coca, el narcotráfico y las políticas contra la droga.

Durante más de 20 años, los gobiernos andinos han librado en la región una guerra contra la droga, liderada por Estados Unidos, otorgando prioridad a la erradicación de cultivos ilícitos. Desde el 2002 se observa una disminución en la cifra total de hectáreas de cultivos de coca en Bolivia y Perú, y también en Colombia¹, pero no se ha reducido la oferta callejera de cocaína en Estados Unidos y Europa². Los campesinos cocaleros de Bolivia y Perú, en quienes recae el peso de las políticas antinarcóticos en la región, han estado reaccionando con violencia creciente a las políticas contra la droga lideradas por Estados Unidos que ponen énfasis en la erradicación. Esta protesta social en aumento, sobre todo en Bolivia pero también en Perú, tiene el potencial de contribuir a agravar las ya de por sí inestables condiciones políticas en toda la región andina.

Desde la migración a gran escala de los cultivos de coca de Bolivia y Perú hacia Colombia, motivada por la presión ejercida por los programas contra la droga en esos dos países en la década de 1990 --el denominado efecto globo--, el punto focal se concentró en Colombia, que es de lejos el principal productor mundial de cocaína en la actualidad. En el 2001, el gobierno de Bush puso en marcha la Iniciativa Andina contra la Droga (IAD), diseñada como un complemento del Plan Colombia y orientada a prevenir los efectos de desbordamiento desde Colombia. Se basa en la misma lógica de erradicación de cultivos ilícitos, interdicción, medidas coactivas y desarrollo alternativo en todos los países productores de coca en los Andes. La financiación se ha concentrado excesivamente en la erradicación, y ha sido

muy limitada en lo que respecta a desarrollo alternativo y fortalecimiento institucional.

A diferencia de Colombia, Bolivia y Perú tienen culturas de cultivo tradicional de coca, y en algunas regiones existe producción legal de coca para fines tradicionales. Con mucha frecuencia, los funcionarios bolivianos y peruanos y los diplomáticos estadounidenses no han logrado distinguir entre las peticiones de diálogo de los cocaleros tradicionales con sus gobiernos, y los campesinos que ingresan al mercado en zonas claramente vinculadas con el negocio internacional de la droga, como la región del Chapare en Bolivia. Este error, junto con cierta retórica contraproducente que ha tildado a todos los cocaleros de delincuentes y "narcocampesinos", muy probablemente ha contribuido a la conformación de movimientos de cocaleros con un gran potencial de movilización antigubernamental masiva. Esta situación se ve agravada por la relación de algunos sectores de los movimientos cocaleros³ con el narcotráfico, lo cual impide que adquieran legitimidad más allá de sus entornos locales y además promueve sospechas a nivel internacional.

Después de una reducción marcada en los cultivos en la década de 1990 debido a la política de erradicación, la producción de coca en Bolivia y Perú ha vuelto a aumentar, y según parece ambos países se están convirtiendo en un "segundo polo" de producción de cocaína en los Andes, abasteciendo mercados en expansión como los de Brasil, Argentina y Chile.

La industria ilegal de la droga en estos dos países es mucho más rudimentaria que en Colombia. En Bolivia, después del colapso del mercado internacional del estaño en 1985, el sistema de producción de coca para exportación atrajo inicialmente a mineros desempleados hacia la región del Chapare, con la promesa de dinero rápido y tierra, lo que produjo una bonanza cocalera que

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Bolivia Coca Cultivation Survey", 2004, p. 7.

² Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°11, *Guerra y droga en Colombia*, 27 de enero de 2005.

³ "Cocalero" significa cultivador de coca y es el término que se suele utilizar para referirse a los campesinos que se dedican a esta actividad. El término "movimiento cocalero" describe la unión (o agrupación) de cocaleros para quienes la defensa del derecho a cultivar coca es un asunto político. El primer movimiento políticamente significativo de este tipo surgió en Bolivia con el partido Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales.

duró hasta bien entrados los años noventa, cuando las políticas antinarcóticos adquirieron alta prioridad en las relaciones entre Estados Unidos y Bolivia⁴.

El resurgimiento reciente de la producción de coca en Bolivia no compensa la reducción en la producción colombiana, pero avanza en esa dirección. Por consiguiente, los esfuerzos por combatir el tráfico ilegal de droga deben reforzarse aún más. Es imperativo que los movimientos cocaleros, en especial el liderado por Evo Morales en Bolivia, se distancien de manera clara del uso ilícito de la hoja de coca y no participen en las redes delictivas. No se debe permitir que esas redes coopten a los campesinos cocaleros tradicionales ni que patrocinen la nueva siembra de plantaciones antiguas de coca por campesinos que antes fueron los principales productores de coca del hemisferio, en el nivel inferior del mercado internacional ilegal de cocaína.

Existen factores favorables para el cultivo de la coca tanto en Bolivia como en Perú, así como en países vecinos como Ecuador, en donde las salvaguardas contra el delito transnacional y en particular contra el lavado de dinero son débiles. El surgimiento de mercados regionales de consumo de cocaína, como Argentina, Brasil, Chile y Perú, la porosidad de las fronteras en la región, la corrupción relacionada con la droga y la débil legislación contra el lavado de dinero son todos factores que hacen pensar que existe el peligro de que la producción de droga a pequeña escala en Perú y Bolivia pueda convertirse de nuevo en operaciones delictivas a escala mayor.

El desarrollo alternativo y rural sostenible, y también los programas para combatir el delito transnacional, deben tener prioridad sobre la erradicación, que afecta a los campesinos bolivianos y peruanos que cultivan pequeñas parcelas (en promedio una hectárea o menos)⁵ y atiza los sentimientos antigubernamentales y antiestadounidenses latentes. En Bolivia y en muchas regiones de Perú nunca ha habido un único cultivo alternativo capaz de competir en materia de precios con la coca para muchos campesinos. Por esta razón, por lo menos desde mediados de la década de 1990, en lo que se refiere al concepto de desarrollo alternativo Estados Unidos, las instituciones financieras internacionales (IFI) y otros donantes se distanciaron de la sustitución directa de cultivos. Se necesita imperiosamente una inversión de

dinero y talento considerablemente mayor en modos de sustento alternativos que incluyan programas tanto agrícolas como de otro tipo y ofrezcan infraestructura social y económica a las comunidades rurales, así como la incorporación democrática de los cultivadores de coca.

El no saber distinguir entre los movimientos involucrados en el cultivo tradicional de coca y aquellos que participan en redes delictivas internacionales es contraproducente, no sólo en lo que respecta a los objetivos antinarcóticos sino también en términos de estabilidad política. Es imperativo seguir fortaleciendo las instituciones democráticas, ayudando a las fuerzas policiales, combatiendo la corrupción y fomentando la cooperación intergubernamental en el desmantelamiento de las grandes redes de narcotráfico. Sin embargo, calificar a todos los movimientos sociales y a sus líderes de "narcodelincuentes" y "narcoterroristas" es impreciso y muy poco aconsejable.

⁴ Esas políticas de Estados Unidos exigían una "certificación" de cumplimiento del país con los programas antinarcóticos, para evitar recortes en ciertas categorías de ayuda extranjera.

⁵ En Perú, el cultivo de coca se realiza por lo general en parcelas de menos de una hectárea, aunque también existen cultivos que cubren entre tres y diez hectáreas. UNODC, "Peru Coca Cultivation Survey", junio de 2004, p. 5.

II. LA COCA EN BOLIVIA Y PERÚ

A. NATURALEZA DEL PROBLEMA

En el 2000, el gobierno boliviano anunció que su estrategia de erradicación de cultivos de coca, apoyada por Estados Unidos --el Plan Dignidad⁶-- había logrado una reducción drástica en los cultivos ilícitos, a cerca de 14.000 hectáreas, que era el nivel de comienzos de los años ochenta. Sin embargo, en los últimos años el país ha experimentado una renovación y un aumento estable en los cultivos de coca. En la actualidad hay más de 28.500 hectáreas de coca en Bolivia⁷. El vecino Perú registra una tendencia similar. Los firmes programas de erradicación emprendidos desde mediados de los años noventa produjeron en 1999 la cifra más baja en cultivos de coca de todos los tiempos --37.800 hectáreas--, pero dicha cifra ascendió a 46.200 hectáreas en el 2001, antes de nivelarse en aproximadamente 45.000 hectáreas en el 2002 y en el 2003⁸. En conjunto, a fines del 2003 se cultivaba coca en unas 73.000 hectáreas en Bolivia y Perú, una cifra cercana a las 86.000 hectáreas que había

⁶ En agosto de 1997 el presidente Bánzer lanzó el "Plan Dignidad", con el apoyo del gobierno de Clinton. Según éste, el gobierno se comprometía a eliminar toda la producción ilícita de coca en Bolivia en el término de cinco años, mediante erradicación, desarrollo alternativo, control de precursores químicos e interdicción.

⁷ Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), "Estrategia integral boliviana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, 2004-2008", La Paz, septiembre de 2004. El Informe Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (International Narcotics Control and Strategy Report - INCSR) del Departamento de Estado de los Estados Unidos correspondiente a 2004, cuya publicación está programada para comienzos de marzo, probablemente citará un poco más de 31.000 hectáreas de cultivos de coca en Bolivia, un incremento de cerca de 3.000 hectáreas.

⁸ El director de la agencia antinarcóticos de Perú, DEVIDA, informó hace poco sobre un incremento aún mayor en el cultivo ilícito de coca en Perú, hasta abarcar unas 48.000 hectáreas. El INCSR del Departamento de Estado de los Estados Unidos correspondiente al 2004, que se publicará a comienzos de marzo del 2005, no incluye una estimación de hectáreas de cultivos de coca en Perú en el 2004. Existe un debate interno en el gobierno de Estados Unidos sobre esas cifras. Según se afirma, las cifras preliminares para Perú indican un ligero incremento en comparación con el 2003, invirtiendo la reducción que reportó el INCSR hace un año. Entrevista de Crisis Group con un funcionario del gobierno de los Estados Unidos, Washington, 1 de marzo de 2005. Véase también UNODC, "Peru Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 7. Las cifras definitivas de UNODC en lo que concierne a Perú y Bolivia en el 2004 sólo estarán disponibles alrededor de junio del 2005.

en Colombia por esa misma época⁹. Sin embargo, la producción andina global fue cerca de 25 por ciento inferior al promedio de los últimos 25 años.

Se produce mucha menos cocaína a partir de los cultivos de Perú y Bolivia que de los colombianos. En el 2003, los estudios de monitoreo de cultivos ilícitos de la Oficina de las Naciones contra la Droga y el Delito (UNODC) calcularon el potencial de producción de cocaína combinada de ambos países en 215 toneladas¹⁰, en comparación con el potencial de 440 toneladas que se estima para Colombia¹¹. El riesgo, sin embargo, es que si la tendencia de aumento de cultivos continúa, la brecha se reducirá.

Estas tendencias sugieren que, pese a los grandes esfuerzos realizados en materia de erradicación, interdicción y desarrollo alternativo en Bolivia y Perú en los últimos dos decenios, los gobiernos de dichos países y Estados Unidos no han podido controlar ni reducir sustancialmente la producción de coca en la región. Los formuladores de políticas temen que el traslado de la producción de hoja de coca de Bolivia y Perú a Colombia que se observó en los años noventa como resultado de los programas de erradicación e interdicción se podría invertir: el denominado "efecto globo" de los cultivos cuando se reprimen en una zona y reaparecen en otra.

Sin embargo, aunque los efectos de los programas de erradicación e interdicción en Colombia y otros países andinos no se pueden desestimar por completo, Colombia sigue ofreciendo varias ventajas comparativas de peso para la producción de coca y cocaína, como la ubicación geográfica, la existencia de grupos armados profundamente involucrados en el negocio de la droga y precursores químicos y conocimientos especializados fácilmente disponibles. Por consiguiente, hoy en día los traficantes no tienen mucha necesidad de buscar otros países andinos¹². Además, en la actualidad los mercados de coca en Perú y Bolivia son bastante independientes de Colombia, en donde pese a la campaña de fumigación aérea masiva se sigue produciendo suficiente hoja de coca para abastecer el grueso de la demanda internacional de cocaína¹³. Por lo tanto, el efecto globo no basta para explicar el resurgimiento de los cultivos en Perú y Bolivia. La producción de coca en

⁹ Véase el informe de Crisis Group, *Guerra y droga en Colombia*, *op. cit.*

¹⁰ UNODC, "Bolivia Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 4; UNODC, "Peru Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 30.

¹¹ UNODC, "Colombia Coca Cultivation Survey", junio de 2004, p. 8.

¹² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 7 de febrero de 2005.

¹³ Véase <http://www.faqs.org/docs/factbook/fields/2086.html>

los Andes tiene ahora dos "polos", con Colombia en un extremo y Perú y Bolivia en el otro. Durante la década de 1990, miles de campesinos cocaleros de Perú y Bolivia desarrollaron la capacidad de procesar la hoja de coca y convertirla en pasta de coca (aunque en instalaciones muy rudimentarias). Ya no dependen de los carteles colombianos para comprarles pasta de coca, como sucedía antes. Así mismo, varias redes familiares de narcotráfico han estado abriendo nuevas rutas de exportación hacia mercados de cocaína regionales, en Argentina, Brasil y Chile.

El problema se ve agravado por el hecho de que en Bolivia y Perú el cultivo de coca es una actividad agrícola ancestral, y desde hace siglos la población indígena utiliza la hoja de coca para fines medicinales y rituales. En ambos países la ley autoriza los cultivos de coca: 12.000 hectáreas en la región de los Yungas en Bolivia y cerca de 11.500 hectáreas en Perú. Sin embargo, tanto en Bolivia como en Perú la línea entre la coca "legal" y la "ilegal" es muy tenue, pues no es claro cuáles son los cultivos autorizados y cuáles no. Así mismo, no se sabe bien cuánta coca se utiliza para fines tradicionales y cuánta se comercializa para el procesamiento de cocaína. Hay indicios de que una parte sustancial de las cosechas de coca tiene como destino la rudimentaria industria de cocaína nacional y, por otra parte, la demanda de coca para consumo tradicional parece estar disminuyendo.

La tradición de cultivo y uso de hoja de coca, así como su venta autorizada en ciertos mercados, coexisten junto con el mercado ilícito de drogas. Sin embargo, los argumentos que defienden la viabilidad económica de la coca como un cultivo "legal" no se deben entender como una apología a los campesinos que venden pasta de coca a los narcotraficantes para ser procesada como cocaína. Las políticas antinarcóticos se diseñaron con el fin de erradicar los cultivos ilícitos de coca, y deben seguir haciendo esto cuando no quepa duda de que las plantaciones son ilegales. Sin embargo, la implementación excesivamente rígida de las políticas antinarcóticos tiende a desestimar el derecho legítimo que tienen los campesinos cocaleros tradicionales de cultivar y vender legalmente una determinada cantidad de coca.

La aplicación de políticas antinarcóticos severas se complica por el hecho de que los cocaleros tradicionales de Perú y Bolivia no están distinguiendo como deberían entre la actividad legal o tradicional y la actividad ilegal. Por otra parte, el descontento rural general ha agrandado las filas de los cocaleros tradicionales que defienden la coca como un cultivo legítimo. A las protestas de los cocaleros se unen otros campesinos indígenas pobres, que están enojados con el gobierno por su persistente negligencia para afrontar la pobreza rural, privándolos de educación y servicios de salud adecuados, y de obras

de infraestructura básicas como carreteras, electricidad y sistemas de agua potable. Un estudio reciente del Banco Mundial reveló que las comunidades rurales en Bolivia y Perú afrontan niveles de pobreza superiores al 70 por ciento, y que las políticas gubernamentales no les han dado acceso a servicios públicos, mercados privados o infraestructura adecuada. También encontró que la inversión en desarrollo rural tenía un impacto desproporcionadamente positivo en la reducción de la pobreza nacional y el incremento del crecimiento nacional¹⁴. La defensa de la coca se ha convertido en una razón para protestar contra las duras políticas antinarcóticos que no distinguen entre los cocaleros "legales" y los "ilegales", así como en general contra la inacción del Estado frente a la pobreza rural. Las políticas antinarcóticos severas que ponen énfasis en la erradicación forzada de los cultivos de coca, que afecta sobre todo a los campesinos pobres, han exacerbado estas tensiones antigubernamentales.

Sobre todo en Bolivia pero también en Perú, el tema de la coca ha sido el epicentro de continuas confrontaciones violentas entre los cocaleros y el gobierno desde fines de los años noventa. Mientras en Perú los cultivadores de coca están más atomizados y carecen de una estructura organizativa y política nacional, en Bolivia el movimiento cocalero liderado por Evo Morales y su partido Movimiento al Socialismo (MAS) emergió como una de las principales fuerzas políticas en las elecciones presidenciales del 2002¹⁵. En ambos países, los cocaleros denuncian la política antinarcóticos liderada por Estados Unidos como una intervención "imperialista" y exigen que se les respete su derecho a cultivar coca¹⁶. Sin embargo, no han podido demostrar que la hoja de coca no se está desviando hacia el procesamiento de droga. De hecho, hay pruebas de que eso está sucediendo. Los gobiernos de Bolivia y Perú, y también algunos funcionarios de Estados Unidos en los países andinos, no dudan en equiparar a los cocaleros con los narcotraficantes, señalando sus supuestos vínculos con los grupos insurgentes colombianos, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como la participación de remanentes de Sendero Luminoso (de Perú) en el negocio de la droga.

¹⁴ Guillermo Perry y Daniel Lederman, "Beyond the City", World Bank, Washington, 2 de febrero de 2005, en <http://lnweb18.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocBy Unid/937A45EE3F62F2D085256FA5007286CF?Open document>.

¹⁵ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°7, *Las divisiones en Bolivia: ¿Demasiado hondos para superarlas?*, 6 de julio de 2004.

¹⁶ Un líder cocalero de los Yungas le dijo a Crisis Group: "Consumir coca es como izar la bandera antiimperialista". Entrevista de Crisis Group, La Paz, 11 de noviembre de 2004.

La guerra contra la droga que libran los gobiernos de Bolivia y Perú con el apoyo de Estados Unidos, la defensa radical de la coca por movimientos sociales y políticos bolivianos y peruanos, la incertidumbre legal que rodea el cultivo de la coca y la fácil metáfora del efecto globo, agravan la tensión política y la crisis social y debilitan aún más las instituciones estatales en los Andes. Entre tanto, el problema de la droga no está siendo controlado.

B. COCA ILEGAL

La coca tiene un profundo arraigo en las tradiciones de los campesinos indígenas de Bolivia y Perú¹⁷, en donde los usos medicinales y rituales se pueden rastrear hasta épocas precolombinas. En Bolivia, las plantaciones de coca se iniciaron a escala comercial en el siglo XVII¹⁸. El uso tradicional de la hoja de coca persiste en la actualidad, sobre todo entre la población indígena. La hoja de coca se mastica y se bebe como infusión, a manera de estimulante y/o para inhibir el apetito, y también como remedio estomacal y alivio para otras dolencias. Sus usos comerciales incluyen la bebida gaseosa Coca-Cola¹⁹, la industria farmacéutica que la emplea como anestésico y el "mate de coca", una bebida popular no sólo en Perú y Bolivia sino también en Paraguay y Argentina.

Contrario a lo que sucede en Colombia, la coca es, en parte, una faceta genuina de la vida agrícola en Perú y Bolivia, en vez de ser un cultivo impuesto a los campesinos por los carteles de la droga y/o los grupos armados. El hecho de que se lleve cultivando en ciertas regiones de Bolivia y Perú desde tiempos inmemoriales ha propiciado el desarrollo de un sistema intrincado para la venta de la hoja de coca. Las comunidades de la región de cultivo tradicional de los Yungas en Bolivia, por ejemplo, venden al por mayor a intermediarios autorizados por una entidad gubernamental (Dirección General de Coca -- DIGECO), que lleva el producto a los dos mercados legales de coca, Villa Fátima y

Sacaba, controlados por la DIGECO²⁰. Este sistema les asegura un precio estable a los campesinos, pues son los compradores intermediarios quienes asumen los riesgos del mercado²¹. En Perú, donde el mercado no estaba tan organizado, el Estado designó en 1978 a una única entidad oficial, la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), para comprar toda la hoja de coca legal a un precio fijo.

Durante la bonanza cocalera en las décadas de 1980 y 1990, muchas regiones nuevas como el Chapare (Bolivia) y el valle del Alto Huallaga (Perú) fueron colonizadas por campesinos interesados en vender base de coca a los compradores colombianos (traquetos). En menor grado, los campesinos también expandieron sus cultivos de productos básicos para incluir también la coca²². Hasta entonces, la coca prácticamente sólo se cultivaba para usos tradicionales y se vendía de la manera que se describió anteriormente. Sin embargo, los cocaleros empezaron a complementar sus ventas en el mercado legal con ventas en el comercio ilícito. Para esto, tuvieron que aprender a procesar las hojas de coca para producir pasta de coca. Durante el auge de la coca en los años ochenta y noventa, la mayor parte de la cocaína refinada que se exportaba desde Colombia se producía a partir de pasta de coca o base de cocaína peruana y boliviana, que los compradores colombianos adquirían en Perú y Bolivia y llevaban a Colombia para transformarla en cocaína²³.

¹⁷ Desde luego, los campesinos no indígenas también cultivan coca, pero Perú y Bolivia tienen poblaciones indígenas mucho más numerosas que las de Colombia.

¹⁸ Francisco E. Thoumi, *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes* (Bogotá, 2002), pp. 138, 154.

¹⁹ Hasta 1903, un vaso corriente de Coca-Cola contenía unos 60 mg de cocaína. Como se vende en la actualidad, contiene un extracto de hojas de coca. Coca-Cola Company importa ocho toneladas de hojas de coca al año de Bolivia y Perú, que utiliza sólo como saborizante pues la droga (el alcaloide en la hoja de coca) ha sido removida.

²⁰ Sólo se permite el ingreso de sacos de 50 libras al mercado. Los intermediarios tienen que llenar estos sacos mediante compras individuales a los campesinos. Alison Spedding, *Kawasachun Coca, economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare*, (La Paz, 2004), p. 287.

²¹ Tanto en la región de los Yungas como en la de Chapare, los campesinos venden a compradores intermediarios que luego llevan las hojas de coca al mercado para venderlas. *Ibid.*, pp. 277, 287.

²² En la actualidad, el incremento en la producción en la zona cocalera tradicional de los Yungas, en Bolivia, dificulta aún más esta distinción entre coca "legal" y coca en "exceso".

²³ Durante la bonanza cocalera a comienzos de la década de 1980 en la principal zona cocalera de Perú, el valle del Alto Huallaga, algunos pueblos pequeños como Paraíso crecieron de un día para otro hasta convertirse en colonias internacionales compuestas por compradores colombianos, mexicanos y bolivianos. En 1986, cuando Sendero Luminoso tenía su bastión en el valle del Alto Huallaga, se afirma que despegaban hasta cinco vuelos diarios del aeropuerto municipal de Tocache. En 1993, cuando la zona estaba bajo control militar, había dieciocho pistas aéreas clandestinas en el Alto Huallaga. Se afirma que desde una de estas pistas, en Campanilla, salieron cerca de 280 vuelos en dos años. Véase "Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación", Lima, 28 de agosto de 2003, pp. 284, 287, 764.

Durante el auge de la producción de coca en los años ochenta, se dijo que Perú obtenía US\$600 millones anuales del negocio ilícito de la droga. Los "dólares de la coca" supuestamente equivalían a cerca del 20 por ciento de los ingresos producidos por las distintas exportaciones legales del país. Se creía que Bolivia generaba más o menos la misma cantidad de dólares de la coca, pero se notaban mucho más en su economía, más pequeña y menos diversificada. Hasta entrados los años noventa, la coca se consideraba el producto de exportación más importante de Bolivia²⁴.

Según se afirma, cerca del 7 por ciento de la población rural económicamente activa de Perú y entre el 6 y el 13 por ciento de la fuerza laboral económicamente activa de Bolivia participaban en la industria de la coca durante la bonanza. Se dice que se crearon por lo menos 500.000 empleos adicionales a medida que los dólares de la coca "trepaban" poco a poco en las dos economías, aunque nunca se desarrolló en ellos una estructura de cartel como la de Colombia. Se cree que la riqueza de la droga benefició a los peruanos y los bolivianos de una manera más pareja que en Colombia, en donde se concentró en las manos de unos pocos capos²⁵. En la actualidad, la industria de la coca es una parte mucho menos importante de las economías nacionales. En Perú, se calcula que unas 50.000 familias están involucradas en el cultivo de coca²⁶. La coca sigue desempeñando un papel importante en la economía boliviana local, aunque menos que en la época de la bonanza, pues produce cerca de US\$150 millones, o el 2 por ciento del PIB²⁷.

En la medida en que los programas antinarcóticos empezaron a registrar éxitos a mediados de los años noventa, el precio de la coca en Perú cayó por debajo de los costos de producción, y los campesinos empezaron a abandonar sus cultivos de coca²⁸. La caída en los precios se atribuye por lo general a una combinación de factores: el programa, liderado por Estados Unidos, de interrupción del "puente aéreo" entre Perú y Colombia que se inició en 1995, el desmantelamiento de los poderosos carteles de Medellín y Cali en Colombia, y la

reducción de la demanda por parte de los narcotraficantes colombianos debido al establecimiento de cultivos a gran escala en su propio país. Coincidentalmente, la destrucción de cultivos por un gusano (*Fusarium oxysporum*) también contribuyó a la reducción de las plantaciones de coca²⁹.

En Bolivia, los cultivos de coca siguieron estables hasta 1998, cuando el presidente Hugo Bánzer lanzó el Plan Dignidad, una campaña de erradicación a gran escala. En el 2000, los precios aumentaron hasta alcanzar niveles sin precedentes³⁰. Aunque los traficantes bolivianos también se vieron afectados por los mismos factores que sus pares peruanos, el fuerte incremento en los precios indica que la demanda continuó. Una de las explicaciones es que en esencia el consumo tradicional de la hoja persistió, y los campesinos coccaleros indígenas, que se fusionan con los coccaleros "legales", escalaron en la cadena de producción, empezaron a procesar la hoja para transformarla en pasta de coca y base de cocaína, y encontraron nuevos compradores en otros países latinoamericanos³¹.

No obstante, pese a los altibajos en el mercado de la coca, el cultivo tradicional ha persistido, por lo menos en partes de Bolivia y Perú. Los campesinos siguen sembrando coca, no sólo porque es un cultivo que llevan muchos años desarrollando³² y tiene un mercado legal, sino también porque es lucrativo. Un estudio reciente que se realizó en Bolivia, en el que se analizaba la coca desde una perspectiva económica (sin considerar el mercado ilegal) concluyó que se trata de un cultivo ideal para la economía rural de base unitaria y pequeñas familias del país, pues requiere poca inversión, absorbe toda la capacidad laboral de la familia y rinde varias cosechas al año, y para el cual hay compradores regulares y poca o ninguna competencia externa³³. El

²⁴ En los años ochenta, las drogas ilícitas generaban entre el 10 y el 15 por ciento del PIB de Bolivia. Thoumi, *op. cit.*, p. 190. Las cifras en este informe están dadas en dólares estadounidenses (US\$).

²⁵ En Bolivia existía una división del trabajo entre los campesinos coccaleros indígenas, también denominados collas, y los narcotraficantes criollos, también conocidos como cambas. Estos últimos obtenían el grueso de las ganancias ilícitas. Thoumi, *op. cit.*, pp. 145, 292. Véase también Crisis Group, Informe sobre América Latina N°7, *Las divisiones en Bolivia: ¿Demasiado hondas para superarlas?*, *op. cit.*

²⁶ UNODC, "Peru Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 5.

²⁷ UNODC, "Bolivia Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 4.

²⁸ Thoumi, *op. cit.*, p. 164.

²⁹ Debido al gusano, los campesinos a los que todavía les interesa cultivar coca, pese a la caída de los precios, abandonaron el valle del Alto Huallaga y se instalaron en zonas nuevas como el valle del norte de Huallaga, hacia el este en el valle de Aguaytia, y en el valle de Apurímac más hacia al sur, que es el área de Perú en donde el cultivo de coca ha aumentado consistentemente desde 1997: de 8.834 hectáreas en 1997 a 14.299 en 2003. UNDOC "Peru Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p.19.

³⁰ CONALTID, "Estrategia integral boliviana", *op. cit.*, p. 17.

³¹ Thoumi, *op. cit.*, p. 151.

³² En los Yungas el cultivo de coca es mucho más especializado y se dice que las plantas de coca viven hasta 40 años, en comparación con menos de 20 en las zonas de cultivo no tradicionales. Spedding, *op. cit.*

³³ Las hojas de coca peruana llegan de vez en cuando al mercado boliviano, pero fuera de eso no hay ninguna competencia externa, a diferencia de otros productos que

estudio indica que, en la actualidad, ningún otro cultivo se equipara en rentabilidad a la coca para el campesino boliviano³⁴. Ofrecer una alternativa lucrativa siempre ha sido un reto para los organismos de ayuda. En el largo plazo, sólo una combinación de enfoques, como ofrecer otras fuentes de ingreso y beneficios colectivos como escuelas, carreteras, electricidad, microcrédito, acceso efectivo al mercado --y elevar el nivel de riesgo de la producción de coca mediante medidas coactivas efectivas-- podrá instar a los campesinos a abandonar el cultivo de la coca.

Si bien en Perú no se ha hecho un estudio parecido, existen argumentos similares sobre la viabilidad del cultivo de coca, con base en factores análogos en la economía rural: altos índices de desempleo, ausencia de una infraestructura básica que permita comercializar los productos, la necesidad de importar fertilizantes. Sin embargo, hay espacio para especular sobre las razones que explican el amplio rango de precios de la hoja de coca en diversas regiones productoras. Los campesinos peruanos han sido menos hábiles en la defensa de su cultura tradicional de cultivo de coca, y además han buscado extender los cultivos a nuevas regiones. Dado que no existe un incremento correspondiente en el consumo local, todo indica que están produciendo para el mercado ilícito internacional.

Además de la existencia de mercados legales de hoja de coca en Perú y Bolivia, su cultivo también está impulsado por intereses ilícitos. Desde 1996 el precio de la hoja de coca en Perú ha aumentado, salvo por una caída del 11 por ciento entre el 2002 y el 2003³⁵. Según UNODC, los precios de la hoja de coca en lugares como el valle de Monzón ascienden a US\$3.34/kilo, más que a mediados de los años noventa (US\$2.50/kilo)³⁶. El precio promedio de la hoja de coca en Perú en el 2003 era de US\$2.20/kilo, en comparación con US\$5.30/kilo en Bolivia, país que entre 1998 y el 2000 ha experimentado un fuerte incremento de US\$1.50/kilo a US\$5.60/kilo³⁷. Entre el 2000 y el 2003, los precios en Bolivia han permanecido estables, a un promedio de US\$5.4/kilo³⁸. La diferencia de precios entre ambos

países podría explicar el porqué se está importando hoja de coca en Bolivia³⁹.

Una manera de explicar el incremento en los precios es el hecho de que los altos precios en Perú responden a los programas de erradicación en Bolivia, y coinciden con la presunta presencia de procesamiento y tráfico de cocaína en algunas regiones de ambos países⁴⁰. Es probable que los precios en zonas como los valles de Apurímac-Ene y Monzón en Perú, y el Chapare y en menor grado la región de los Yungas en Bolivia, estén influidos hasta cierto punto por el narcotráfico. A Crisis Group le informaron que en el valle de Monzón hay verdaderas "narcoempresas" que convencen a los campesinos de que siembren coca⁴¹. Aunque los estimativos sobre el volumen de hoja de coca desviada para fines ilícitos en la región del Chapare difieren, los analistas de La Paz coinciden en afirmar que la mayor parte termina en los laboratorios de procesamiento⁴². Lo mismo sucede con partes de las cosechas de coca en las plantaciones "no tradicionales" en los Yungas⁴³. La población de El Alto se está convirtiendo en un centro de narcotráfico, en donde, según se dice, el procesamiento se hace en los hogares pues, debido a la gran altitud, los gases químicos se disipan rápidamente⁴⁴.

Tanto en Perú como en Bolivia existen redes de narcotraficantes con conexiones internacionales. Sin embargo, estas redes no son tan sofisticadas como las colombianas, y se sabe menos sobre ellas porque en su mayor parte se trata de empresas familiares pequeñas, difíciles de detectar. No hay capos como lo fue el difunto Pablo Escobar, ni los eficientes microcarteles, o "baby cartels", como los cientos que pululan hoy en día en Colombia⁴⁵. Durante la bonanza de la coca en la

suelen promover los expertos en desarrollo alternativo. *Ibid.*, pp. 363-364.

³⁴ *Ibid.*, p. 301.

³⁵ La reducción en los precios entre el 2002 y el 2003 se ha atribuido a los programas de erradicación en el valle de Monzón (departamento de Huanuco), Apurímac y Aguyatía.

³⁶ Precios de los años noventa citados en Thoumi, *op. cit.*, p. 164. UNODC atribuye esto al hecho de que la hoja de coca que se cultiva allí tiene un contenido de alcaloide más alto.

³⁷ CONALTID, "Estrategia integral boliviana", *op. cit.*, p. 17.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ UNDOC "Bolivia Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 41; entrevista de Crisis Group, La Paz, 9 de noviembre de 2004.

⁴⁰ En noviembre del 2003, la policía peruana hizo un barrido en el valle de Monzón, en el que participaron 500 efectivos y once helicópteros. Se concentraron en sitios de maceración, precursores químicos, vehículos robados, delincuentes fugitivos, documentos falsos y extranjeros ilegales en Perú con documentación falsa.

⁴¹ Entrevista de Crisis Group, Lima, 26 de octubre de 2004.

⁴² Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 8 y 9 de noviembre de 2004.

⁴³ El director de la policía antinarcóticos de Bolivia le dijo a Crisis Group que más del 60 por ciento de la hoja de coca producida en los Yungas termina en manos de narcotraficantes. Un observador internacional calcula esa cifra en 30-40 por ciento. Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 8, 9 y 11 de noviembre de 2004.

⁴⁴ *La Razón*, 31 de enero de 2005.

⁴⁵ Véase el informe de Crisis Group, *Guerra y droga en Colombia*, *op. cit.*

década de 1980 y comienzos de los años noventa, el negocio ilícito de la droga en Bolivia era controlado por clanes familiares que trabajaban con independencia unos de otros, y en ocasiones con la colaboración de oficiales de las fuerzas armadas⁴⁶. En la actualidad, las pequeñas redes locales se dedican a lo que le describieron a Crisis Group como el "tráfico de hormigas"⁴⁷. En Perú existe una estructura similar, en donde según la policía hay como mucho unos 40 operadores, o "firmas", familiares⁴⁸. Sin embargo, las redes de ambos países han buscado el acceso a nuevos mercados en Suramérica, como Argentina, Brasil y Chile, sin necesidad de depender de sus antiguos "patrones" colombianos⁴⁹.

Tanto las autoridades de Bolivia como las de Perú advierten sobre la creciente influencia de los narcotraficantes internacionales sobre estas pequeñas redes familiares⁵⁰. La policía afirma que organizaciones delictivas colombianas y mexicanas buscan afianzarse⁵¹. Según la policía boliviana, la captura de un prominente narcotraficante de los años noventa en Santa Cruz, en enero del 2005, es indicio de que el narcotráfico está resurgiendo⁵².

Las autoridades en ambos países también consideran que los efectos de la campaña de fumigación en Colombia son el factor principal detrás del resurgimiento del interés en los proveedores de la región andina central. El gobierno peruano dice que hay traficantes mexicanos en el valle de Monzón y en San Gabán, y el decomiso de cargamentos de cocaína con destino a México en los

puertos peruanos testimonia dichos vínculos⁵³. También se afirma que traficantes mexicanos operan en Bolivia. La policía antinarcóticos boliviana atribuye esto al desmantelamiento reciente de los carteles mexicanos en Colombia⁵⁴. Sin embargo, los analistas en Bolivia señalan que la presencia de mexicanos es pequeña, y que la rudimentaria industria local de la droga es manejada por bolivianos. Tanto el director de la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR), que forma parte de la policía antinarcóticos, y el director de la fuerza de tarea conjunta contra el narcotráfico en El Alto afirman que los niveles sostenidos de producción de cocaína en los últimos dos años se deben a la importación de coca peruana más barata para su procesamiento⁵⁵. Sin embargo, el incremento en los cultivos de coca en el mismo período también indica que gran parte de la producción en aumento tiene como destino el mercado de exportación.

En Perú, hay indicios de que la reducción en el número de hectáreas cultivadas en el 2003 podría haber sido compensada por el mayor rendimiento de hoja de coca por hectárea en algunas zonas⁵⁶. Mientras el promedio de arbustos por hectárea fluctúa entre 30.000 y 40.000, en el valle de Apurímac se han detectado hasta 300.000 arbustos por hectárea⁵⁷. UNODC ha desarrollado una tabla de conversión de coca en Perú que indica que una hectárea de coca allí produce 2.200 kilos de hoja de coca, que se pueden transformar en 6.6 kilos de cocaína, aunque los resultados preliminares de un estudio de un año de seguimiento sugiere que la producción puede llegar a 10 kilos por hectárea⁵⁸.

Otro de los factores que propician el mercado ilegal de coca en los Andes es la facilidad con que se cultiva el arbusto. Casi todas las estribaciones orientales, que se extienden hacia la cuenca amazónica, presentan condiciones ideales para el cultivo de una planta que exige poco cuidado. En el oriente peruano y en los altiplanos y las tierras bajas del oriente en Bolivia hay

⁴⁶ Uno de los narcotraficantes bolivianos más notorios fue Roberto Suárez. Era amigo del nazi Klaus Barbie, quien había huido a Bolivia y vivió allí bajo el nombre de Klaus Almann, y del general Hugo Bánzer, quien presidió una dictadura militar entre 1971 y 1978 y protegió, o por lo menos toleró, sus operaciones ilícitas. En julio de 1980, el general Luis García derrocó el gobierno de la presidenta Lidia Gueiler con el apoyo de Suárez. El gobierno *de facto* de García, que duró sólo un año, ha sido descrito como el único verdadero "narcogobierno" en la región andina. Thoumi, *op. cit.*, pp. 148-149.

⁴⁷ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 8 de noviembre de 2004.

⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, Lima, 27 de octubre de 2004.

⁴⁹ Todavía existen algunos nexos entre Colombia y Perú, sobre todo en la cuenca amazónica.

⁵⁰ En Bolivia el director de la policía antinarcóticos se refiere a "pequeñas agrupaciones familiares". *La Razón*, 31 de enero de 2005.

⁵¹ Entrevistas de Crisis Group, Lima, 25-28 de octubre de 2004, y La Paz, 8-11 de noviembre de 2004. Una operación antinarcóticos llamada Luz de Luna, realizada en julio de 2003, puso al descubierto una operación de contrabando de cocaína entre Bolivia, España y Bulgaria. Se incautaron más de 2.000 kilos de cocaína. *La Razón*, 2 de agosto de 2003.

⁵² *La Razón*, 31 de enero de 2005.

⁵³ "Cartel mexicano estaría en zona de San Gabán", *Perú 21*, 21 de octubre de 2004.

⁵⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 9 de noviembre de 2004.

⁵⁵ *La Razón*, 31 de enero de 2005.

⁵⁶ UNODC todavía tiene que confirmar esta tendencia a partir del análisis de pruebas de campo en dieciséis parcelas en Perú. Entrevista de Crisis Group, Lima, 25 de octubre de 2004.

⁵⁷ Entrevistas de Crisis Group, Lima, 28 de octubre de 2004. Sin embargo, pese a esta tendencia que se observa cada vez más en Perú hacia la "tecnificación", a Crisis Group se le informó que en Colombia sigue habiendo mayor pericia en extraer el alcaloide de la hoja de coca, y que a veces se utiliza "tecnología" colombiana en Perú.

⁵⁸ UNODC, "Andean Coca Cultivation Surveys 2003, Basic Facts and Figures", 17 de junio de 2004.

vastas regiones en donde hay poca o ninguna presencia gubernamental, lo cual facilita la siembra de nuevos cultivos y la exportación de la droga⁵⁹. En estas zonas remotas, los cultivos de coca se expanden sin ser detectados y los traficantes pueden movilizar a su gente en el proceso y sacar la cocaína con relativa libertad. Sin embargo, a Crisis Group le dijeron en repetidas ocasiones que en muchas partes de la remota zona fronteriza oriental de Perú con Brasil y en muchos valles del interior, las autoridades saben de cultivos ilícitos gracias a las imágenes satelitales, pero les es difícil hacer algo al respecto debido a la falta de recursos⁶⁰.

La zona denominada "triángulo amazónico" --en donde confluyen las fronteras de Colombia, Perú y Ecuador-- ha sido fuente de muchas especulaciones acerca de su potencial para el cultivo y el tráfico ilícito de coca. Los informes de Colombia señalan la existencia de cultivos de coca y el uso de trabajadores peruanos como raspachines (recolectores de hoja de coca)⁶¹. Los informes peruanos mencionan el desplazamiento de grupos indígenas locales por mafias de droga también locales entre los ríos Putumayo y Napo⁶². Se han detectado cultivos de coca a lo largo de la frontera de Colombia con Perú, cerca del pueblo El Estrecho, sobre el Putumayo⁶³. El monitoreo de cultivos ilícitos en Colombia ha detectado potenciales áreas de nuevos cultivos "hacia la frontera tripartita con Brasil y Perú", que "deben verse como una advertencia temprana de la dinámica actual"⁶⁴. Iquitos, en Perú, es la principal ciudad de la cuenca amazónica (cerca de 300.000 habitantes) y epicentro de la actividad ilegal. El río Amazonas se utiliza para el transporte de todo tipo de

contrabando, en especial armas con destino a Colombia, precursores químicos para toda la región, y drogas hacia Manaus en Brasil y luego hasta el interior de Brasil y hacia Europa⁶⁵.

Aunque la información sobre cultivos de coca y tráfico ilícito de droga en la región es escasa, todo parece indicar que el cultivo cocalero se ha ido extendiendo en la cuenca amazónica. El solo tamaño y la lejanía de esta región significan que las actividades ilícitas tienen pocos límites, independientemente del alto costo de los negocios⁶⁶. De hecho, monitorear el ingreso de droga al país es un reto de proporciones gigantescas que el gobierno brasileño hasta ahora comienza a afrontar⁶⁷. Su nuevo sistema de radar, SIVAM/SIPAM, podría abrir nuevas posibilidades en materia de interdicción, sobre todo desde que los gobiernos amazónicos reconocieron por primera vez en septiembre del 2004 que los temas de seguridad y narcotráfico se traslapan en muchos aspectos⁶⁸. En octubre del 2004, Brasil anunció su decisión de empezar a interceptar en la región amazónica aeronaves pequeñas sospechosas de transportar droga. Esto reforzará la interdicción a lo largo de la extensa frontera con Colombia, Perú y Bolivia⁶⁹.

⁵⁹ Las autoridades sospechan que en las áreas fronterizas cercanas a Colombia también hay varias pistas aéreas clandestinas. Entrevista de Crisis Group, 28 de octubre de 2004.

⁶⁰ Entrevistas de Crisis Group, Lima, 25-28 de octubre de 2004. Las disputas en torno a la cantidad de hectáreas en San Gabán, un municipio del sur de Perú, ilustran la falta de conocimientos precisos sobre las actividades ilícitas que se desarrollan en las regiones más remotas del país. La entidad gubernamental encargada de seguir el rastro de los cultivos de coca en Perú (CADA) calculó, en octubre del 2004, 3.500 hectáreas, con base en una investigación realizada en el 2003. UNODC estimó que había 400 hectáreas a fines del 2003. Cuando estallaron las protestas, el gobierno insistió en su cifra de 3.500 hectáreas en la zona.

⁶¹ "Así se extirpa la coca en los confines de la selva", *El País*, Cali, 4 de octubre de 2004.

⁶² "Narcos atemorizan a nativos entre los ríos Putumayo y Napo", *El Comercio*, 22 de agosto de 2004.

⁶³ "Movimiento Cocaleros en el Perú y Bolivia: ¿Coca o muerte?", Transnational Institute Briefing Series, 2004/4, p. 16.

⁶⁴ UNODC, "Colombia Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 31.

⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, Quito, 15 de enero de 2005. En julio del 2004 se incautaron en Manaus 13.095 cartuchos y 5.000 detonadores eléctricos presuntamente pertenecientes a las FARC. "Arms cache discovered in Brazilian Amazon", World Market Research Centre (WMRC), Daily Analysis, 19 de julio de 2004.

⁶⁶ Se calcula que la superficie potencial para cultivo de coca sólo en Colombia es de aproximadamente 29 millones de hectáreas. Entrevista de Crisis Group, Lima, 25 de octubre de 2004. El principal obstáculo que enfrentan estas zonas remotas para convertirse en centros de producción de drogas ilícitas sería el costo de introducir precursores químicos de contrabando.

⁶⁷ Departamento de Estado de los Estados Unidos, INCSR 2003, marzo de 2004, sección Brasil, en www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2003/vol1/html/29832.htm, dice: "La vasta región amazónica sigue siendo difícil de vigilar adecuadamente, lo cual propicia el traslado de narcóticos por vía aérea o por el extenso sistema fluvial".

⁶⁸ Los gobiernos fueron Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela. "Al rescate de la Amazonia", BBC World, 14 de septiembre de 2004. El informe de Crisis Group, *Guerra y droga en Colombia, op. cit.*, señaló, sin embargo, que la política contrainsurgente y la política antinarcóticos no son idénticas, aunque su objetivo sean muchas veces los mismos individuos. Para ser efectivas, cada una de estas políticas se debe diseñar cuidadosamente.

⁶⁹ El ministro de Defensa de Perú, Roberto Chiabra, describió la región amazónica entre Perú y Brasil como un "flanco abierto" al narcotráfico desde que se suspendió el programa de interrupción del puente aéreo tras el derribamiento, en abril del 2001, de un avión en el que viajaban una misionera y su hija. Desde entonces el gobierno peruano ha ejercido presión para que se reactive el programa, pero no ha sido posible pues hay

Algunos informes recientes de Brasil señalan que la interdicción aérea ha forzado a los traficantes de droga a utilizar rutas terrestres, sobre todo a través de Paraguay⁷⁰.

Los precios más altos de la hoja de coca, las tasas de productividad más altas por hectárea y las nuevas áreas de cultivos son indicios de una mayor demanda de hojas de coca. Incluso si se demostrara un aumento sustancial en el consumo tradicional en Perú y Bolivia⁷¹, cosa que no existe en la actualidad, el mercado local legal no podría absorber la totalidad de la hoja de coca que se está produciendo. No cabe duda de que una gran parte de lo que se cultiva hoy en día en Perú y Bolivia se está vendiendo para ser transformado en cocaína.

Además de cocaína, la región andina también produce amapola adormidera para procesarla en heroína que se vende sobre todo en Estados Unidos. Colombia es el principal productor de la región, pero también se han detectado algunos cultivos en Perú. Los informes correspondientes al 2003 del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de UNODC indican la existencia de cultivos de amapola adormidera en Perú, aunque agregan que "no hay estimativos confirmados sobre la cantidad de amapola adormidera que se cultiva"⁷². Hay un reconocimiento creciente de la existencia de "incipientes cultivos de amapola adormidera", que cubren cerca de 1.400 hectáreas, sobre todo en Cajamarca, en el norte⁷³. La respuesta de Estados Unidos a esta amenaza emergente ha sido el envío de 24 helicópteros Huey a la policía antinarcoóticos (DIRANDRO) para ayudar en el monitoreo y la erradicación de los cultivos de amapola adormidera⁷⁴.

un caso judicial pendiente. Otro indicio de que se está prestando más atención al problema regional es la firma de un acuerdo de cooperación entre Perú, Colombia y Brasil en el 2004. "Perú, Colombia y Brasil combatirán el narcotráfico", *The Miami Herald*, 26 de julio de 2004.

⁷⁰ El informe indica que ahora existe una nueva ruta terrestre entre Paraguay y Brasil. Véase *Folha de Sao Pablo*, 11 de enero de 2005.

⁷¹ Algunos piensan incluso que está disminuyendo. Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 8-11 de noviembre de 2004.

⁷² En los últimos años también se han detectado montos mínimos en Ecuador. El negocio de cultivo de flores ha servido de base para la expansión hacia el cultivo de amapolas, aunque a escala muy pequeña. Entrevista de Crisis Group, Quito, 15 de octubre de 2004, y INCSR 2003, *op. cit.*, sección Perú.

⁷³ Entrevista de Crisis Group, Lima, 28 de octubre de 2004. A Crisis Group se le dijo que la razón por la cual no se tenían cifras exactas era que el terreno en el que se cultiva la amapola adormidera es difícil de cuantificar.

⁷⁴ Entrevista de Crisis Group, Lima, 26 de octubre de 2004. Los helicópteros deberán entregarse entre el 2004 y el 2006.

C. COCA LEGAL

A diferencia de Colombia, en Bolivia y Perú la producción de cocaína no es la única razón por la que se cultiva la coca, pues la ley autoriza el cultivo restringido para fines de consumo tradicional. En la región andina que perteneció al imperio inca, la hoja de coca tiene un profundo arraigo cultural y forma parte integral de ceremonias y rituales. Entre la población quechua y aymará, la hoja de coca forma parte de todas las ceremonias del calendario agrícola y religioso: se utilizan hojas de coca en las ofrendas a la "Madre Tierra" antes de la preparación de las parcelas, en los rituales tendientes a garantizar la reproducción del ganado y en los rituales de fecundidad. La costumbre del "k'intuy" consiste en ofrecer a los invitados a una casa unas cuantas hojas de coca para masticar junto con bebidas alcohólicas, algo semejante al uso simbólico del pan y el vino en los rituales cristianos. La coca también se utiliza en la vida cotidiana para potenciar la energía cuando la gente tiene que trabajar muy duro. Los campesinos mastican hojas de coca durante horas cuando trabajan en las parcelas ubicadas a entre 3.000 y 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar. Cuando se mastica naturalmente, la hoja de coca no es alucinógena, y su consumo es comparable al del café como estimulante para los trabajadores en las sociedades occidentales⁷⁵.

El cultivo de coca para usos tradicionales está autorizado por la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988⁷⁶. En Bolivia, la Ley 1008 de 1988 permite el cultivo de unas 12.000 hectáreas de coca legal en la región de los Yungas, cerca de La Paz. En Perú hay 11.453 hectáreas registradas oficialmente, y 14.463 campesinos cocaleros tienen autorización legal para cultivar coca⁷⁷. La falta de claridad en torno al cultivo de coca y la línea difusa entre la coca legal para consumo tradicional interno y la coca ilegal para su conversión en

⁷⁵ Para entender mejor el papel que desempeña la coca en las tradiciones peruanas, véase Alain Deletroz Favre, *Huk Kutis Kaq Kasqa, Relatos del Distrito de Coaza*, (Cuzco, 1993).

⁷⁶ "...las medidas [para erradicar los cultivos ilícitos de plantas estupefacientes] adoptadas deben respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos lícitos tradicionales, en donde exista evidencia histórica...". Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988, Art. 14, Par. 2. El párrafo se agregó por petición de Bolivia y Perú. Cuando ratificó la convención, Bolivia sentó una reserva en lo que respecta a los usos tradicionales de la coca.

⁷⁷ UNODC, "Andean Coca Cultivation Surveys 2003", *op. cit.*

droga constituyen el meollo de la pugna entre los cocaleros y los gobiernos de Bolivia y Perú.

1. Perú

Las zonas de cultivo tradicional de coca no están delimitadas específicamente. Una de las reconocidas es la del valle del río Convención, en el sur de Perú. El único comprador autorizado de hoja de coca, la ENACO, tiene su sede allí⁷⁸. La ley que la estableció en 1978 estipula en términos generales que los arbustos de coca se deben "reducir gradualmente y limitarse a usos exclusivamente científicos e industriales, en armonía con los cambios en los hábitos de consumo", y que sólo se pueden sembrar nuevas parcelas bajo los auspicios de la ENACO⁷⁹.

La ley estableció una lista en la que los campesinos cocaleros deben registrar el tamaño de sus parcelas (empadronamiento) a cambio de un certificado que les da derecho a cultivar la coca y vendérsela a la ENACO. El registro sólo estuvo abierto durante algunos meses en 1978. Sin embargo, incluso los registros que se efectuaron plantean problemas. Nunca fueron verificados de manera independiente, y no son hereditarios. Por consiguiente, desde 1978 las plantaciones de coca deberían haber disminuido.

Se estima que la cantidad de hoja de coca que se requiere para el consumo tradicional en Perú es de cerca de 9.000 toneladas anuales⁸⁰, mientras que, según UNODC, la producción actual es de 50.790 toneladas. En el 2003 se produjeron 4.936 toneladas para consumo local en la zona de cultivo tradicional de Convención⁸¹. La ENACO procesa entre 2.500 y 3.500 toneladas anuales, que compra a los campesinos al precio que fija para todo el país⁸².

Las cifras de consumidores varían. Algunos aseguran que hay dos millones⁸³, mientras que un estudio más

reciente concluyó que son cuatro millones⁸⁴. El gobierno no fomenta el consumo. Sin embargo, si se consumen 9.000 toneladas anuales en usos tradicionales y sólo la mitad proviene de las zonas de cultivo tradicionales, ¿de dónde viene el resto y se le considera legal incluso si los cocaleros que la producen no están registrados como exige la ley?

El gobierno dice que el 80 por ciento de la coca que se cultiva en Perú tiene como destino el mercado ilegal, una afirmación que parece plausible⁸⁵. En tales circunstancias, a los campesinos cocaleros les resulta difícil argumentar que sus cultivos están destinados exclusivamente a usos tradicionales. Los cultivadores de coca parecen admitir esto implícitamente, pues en esencia le piden al gobierno indulgencia en la aplicación de las políticas antinarcoóticos, como la terminación de la erradicación forzada a cambio de una erradicación gradual y concertada, o que la ENACO fije un precio más alto.

Sin embargo, también es claro que con respecto a la coca tradicional existe una brecha entre la cantidad de hectáreas registradas hace 27 años y que no se han revisado desde entonces, y la realidad del consumo actual. Esta discrepancia entre la legislación y la realidad ha creado un área gris que, en el clima de cero tolerancia promovido por las políticas antinarcoóticos lideradas por Estados Unidos, nadie parece querer esclarecer.

Los cocaleros quieren que se eleve el límite legal mediante la actualización del registro de la ENACO, que según afirman no refleja la realidad. El gobierno considera que la situación de la coca legal está reglamentada y no quiere cambiar el registro porque "registrar a todos los campesinos cocaleros significaría legalizar la producción ilegal de coca"⁸⁶. Los formuladores de políticas argumentan que el mercado se debe controlar/monitorear mejor y cuestionan a la ENACO en el cumplimiento de sus funciones, puesto que compra coca con criterios inciertos⁸⁷.

El sistema podría esclarecerse mediante una nueva ley sobre droga. Se han discutido versiones para una legislación más draconiana, pero nunca se han presentado al Congreso. Sin embargo, DEVIDA, el organismo de control de drogas de Perú, afirma que el

⁷⁸ Otra zona tradicional reconocida de producción de hoja de coca es la cuenca del río Alto Marañón (departamentos de Ancash, La Libertad y Cajamarca, al norte de Lima), con 900 productores registrados y 300 hectáreas de coca. UNODC, "Peru Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 28.

⁷⁹ Ley General de Drogas, 1978, arts. 1, 31 y 33.

⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, Lima, 28 de octubre de 2004. Otras estimaciones ascienden a 13.000 toneladas.

⁸¹ La región de Convención Lares es donde se reporta el más bajo rendimiento por hectárea de coca en Perú, UNODC, "Peru Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 29.

⁸² Esto difiere mucho de la situación en Bolivia, en donde los precios son determinados por la competencia del mercado. Véase Spedding, *op. cit.*

⁸³ Según un estudio realizado por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) en 2003.

⁸⁴ Según un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística de Perú. Entrevista de Crisis Group, Lima, 27 de octubre de 2004.

⁸⁵ *El Peruano*, 7 de enero de 2005.

⁸⁶ Según una publicación de DEVIDA que busca desvirtuar los mitos sobre la coca, "Falacias del narcotráfico sobre la hoja de coca: la hoja sagrada se degrada", DEVIDA, Lima, octubre de 2004, p. 34.

⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, Lima, 28 de octubre de 2004.

gobierno está preparando una nueva ley sobre la coca⁸⁸. Entre tanto, en el 2005 se espera la sanción de otros proyectos de ley para combatir el narcotráfico, como una nueva ley sobre control de insumos químicos⁸⁹.

2. Bolivia

La totalidad de la coca se cultiva en dos regiones: los Yungas de La Paz al nororiente de la capital, La Paz, y el Trópico de Cochabamba, más conocido como el Chapare, hacia el sur. La Ley 1008 de 1988 establece tres categorías de zonas de cultivo. Salvo por unas pocas parcelas en el departamento de Cochabamba, la "zona de producción tradicional" cubre varias provincias en los Yungas, en donde hasta 12.000 hectáreas se consideran legales. La "zona de producción en exceso y transicional" incluye el Chapare y varias otras provincias en los Yungas, en donde el cultivo se considera ilegal; sin embargo, como ha sido una importante zona agrícola desde hace muchos años, el gobierno se comprometió a aplicar una erradicación gradual de los cultivos, junto con programas de sustitución y desarrollo alternativo. La "zona de producción ilícita" incluye las demás regiones de cultivo de coca, que están sujetas a erradicación forzada sin compensación⁹⁰.

Aunque esto parece bastante claro, ha sido el meollo de las confrontaciones violentas entre el movimiento cocalero y el gobierno en los últimos años. Para comenzar, el área en la que se permiten los cultivos tradicionales de coca nunca ha sido delimitada. Es imposible saber cuáles cultivos en la "zona de producción tradicional" forman parte de las 12.000 hectáreas autorizadas y cuáles no. Aunque existen indicios de que los cultivos en las zonas más altas de los Yungas son más antiguos y por lo tanto es más probable que sean tradicionales que los que han aparecido desde 1998 en las tierras más bajas luego de la campaña de erradicación en el Chapare, los funcionarios del gobierno no pueden diferenciar con precisión cuál es la coca "en exceso".

Otro elemento que acentúa la confusión es que nadie en Bolivia sabe cuánta demanda tradicional existe para la coca. Los cocaleros en el Chapare y en las zonas de los Yungas que el gobierno considera "en exceso" insisten en que resistirán la erradicación mientras la demanda tradicional de coca no haya sido establecida mediante un estudio independiente. Niegan firmemente que la coca

esté siendo desviada hacia el procesamiento de droga e insisten en que si el estudio revela que se requieren más de 12.000 hectáreas para satisfacer la demanda tradicional, se debe enmendar la ley⁹¹.

En octubre del 2004, el gobierno de Carlos Mesa y las seis federaciones de cocaleros del Chapare, que son el bastión de su líder Evo Morales, firmaron un acuerdo según el cual 3.200 de las 7.000 hectáreas de coca no se erradicarían en un año. Además, acordaron que durante ese año se realizaría un estudio independiente, y que las metas de erradicación futuras dependerían de lo que éste determinara⁹². Las federaciones de cocaleros también se comprometieron a apoyar al gobierno en sus programas antinarcóticos en el Chapare⁹³.

Es claro que esta movida de Mesa, quien soportaba una presión creciente del Congreso, el MAS y las asociaciones cívicas de Santa Cruz debido a su proyecto de ley sobre hidrocarburos⁹⁴, buscaba pacificar temporalmente el "frente de la coca". Aunque el argumento también reflejaba la voluntad de Morales de negociar con el gobierno, la embajada de Estados Unidos en La Paz sólo lo aceptó con reticencia. El acuerdo no especificaba quién debía realizar el estudio⁹⁵ ni exigía a los cultivadores presentar pruebas del uso final (consumo tradicional o procesamiento de droga), y abrió las puertas a la renegociación sobre la cantidad de coca que se podía cultivar en el Chapare. Esto contraviene la política del gobierno, que busca deshacerse de la "coca en exceso" en la región. Como resultado, las protestas de los cocaleros en el Chapare se suspendieron, pero no así en la región de los Yungas⁹⁶.

⁹¹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 11 de noviembre de 2004.

⁹² "Acta de entendimiento entre el Gobierno Nacional y las seis Federaciones de productores de coca del Trópico de Cochabamba", Cochabamba, 3 de octubre de 2004.

⁹³ El acuerdo contrasta con uno de mayo del 2004 que decía que no se destruiría ningún cultivo de coca en la región antes de concluir el estudio. "Acuerdo que suscriben el Gobierno de Bolivia y las Federaciones del Trópico de Cochabamba", Cochabamba, 15 de mayo de 2004.

⁹⁴ Véase el informe de Crisis Group, *Las divisiones en Bolivia*, op. cit.

⁹⁵ En noviembre del 2004 se decía en La Paz que la delegación de la UE en dicha ciudad lo haría, pero el director de la misión le dijo a Crisis Group que las autoridades bolivianas ni siquiera habían hablado sobre eso con su oficina. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 10 de noviembre de 2004.

⁹⁶ El 27 de enero de 2005, la policía puso fin a un bloqueo de diez días en el que 3.000 cocaleros de la región de los Yungas (Caranavi) bloquearon la principal carretera de acceso para protestar contra la construcción de una base antinarcóticos. Poco después de la firma de un acuerdo en el Chapare en noviembre del 2004, los cocaleros de Undavi

⁸⁸ *El Peruano*, 7 de enero de 2005.

⁸⁹ Entrevista de Crisis Group, Lima, 28 de octubre de 2004.

⁹⁰ Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios/Viceministerio de Desarrollo Alternativo, Plan Nacional de Desarrollo Alternativo 2004-2008, La Paz, junio de 2004, pp. 11-12.

D. MOVIMIENTOS COCALEROS Y PROTESTA SOCIAL

La región andina se vio afectada por protestas sociales en el 2003 y el 2004⁹⁷. En Ecuador, Bolivia y Perú, las protestas, los linchamientos y las huelgas por el incumplimiento del gobierno en la prestación de servicios básicos, sus reformas económicas impopulares, la erradicación de los cultivos de coca y la corrupción, han tenido un efecto desestabilizador en sus ya de por sí frágiles democracias. En un contexto dominado por la retórica antiterrorista estadounidense, Estados Unidos y los gobiernos andinos ansiosos de mantener la financiación han equiparado rápidamente el malestar social y los movimientos cocaleros con los grupos armados y organizaciones terroristas. La participación de los grupos armados ilegales de Colombia en el negocio de la droga ha reforzado la insistencia de Washington en que la droga es un asunto de seguridad nacional.

El conflicto interno peruano con el hoy prácticamente desaparecido Sendero Luminoso, el grupo insurgente de izquierda que aterrorizó al país en los años ochenta y comienzos de los noventa, sus anteriores vínculos con el narcotráfico y las actuales movilizaciones de "cocaleros" han sufrido el mismo estigma "narcoterrorista". En Bolivia la situación es diferente porque el movimiento cocalero ha asumido una postura política nacional bajo el liderazgo de Evo Morales y su partido MAS. No obstante, el MAS afronta el reto de reconciliar las demandas cocaleras radicales, enfrentando lo que llama la "criminalización de los movimientos sociales" por las élites, algunos partidos políticos tradicionales y la embajada de Estados Unidos, y la clara meta de Morales de suceder a Mesa en la presidencia. El MAS debe demostrar que la acusación de que representa no sólo los intereses de los cocaleros tradicionales lícitos sino también los de los cocaleros que procesan droga son infundadas.

1. Bolivia

Bajo el liderazgo de Evo Morales, el MAS se ha convertido en una formidable fuerza política. En los últimos años ha ampliado su agenda política para incluir temas como los hidrocarburos y la asamblea constituyente programada para agosto del 2005. Aunque sigue representando a los cocaleros, en especial los del Chapare, ha expandido su base de apoyo en el país, para incluir trabajadores, sectores de la clase media baja y

(Yungas) se quejaron de que los acuerdos sobre desarrollo alternativo suscritos entre el gobierno y las federaciones cocaleras en julio no se habían respetado, y amenazaron con bloquear las carreteras. *La Razón*, 13 de noviembre de 2004.

⁹⁷ Michael Shifter, "Breakdown in the Andes", *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2004.

algunos intelectuales urbanos⁹⁸. En las elecciones municipales de diciembre del 2004, emergió como el partido más fuerte a escala nacional, con el 18.4 por ciento de los votos. El Movimiento Sin Miedo (MSN), una nueva fuerza política no tradicional cuyo principal objetivo es combatir la corrupción y la pobreza, quedó en segundo lugar con un 8.7 por ciento y se quedó con la alcaldía de La Paz. El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), que obtuvo el 7 por ciento, y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), con 6.6 por ciento, fueron los únicos dos partidos tradicionales con una votación superior al 5 por ciento⁹⁹.

Desde fines de los años noventa, Evo Morales ha sido un personaje clave en cuanto a orquestar la oposición cocalera a las políticas antinarcóticos del gobierno, y en especial la erradicación de los cultivos de coca en el Chapare, bajo el Plan Dignidad. Cuando estalló la "guerra del agua" en Cochabamba en abril del 2000¹⁰⁰, Morales lideró las seis federaciones de cocaleros en el Chapare. Felipe Quispe, entonces líder de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), propagó la protesta a muchas otras regiones del país, incluido el altiplano, pero Morales participó de una manera notoria, liderando el bloqueo de la principal carretera entre Cochabamba y Santa Cruz. Estas protestas terminaron mediante un acuerdo entre el gobierno de Bánzer y Quispe¹⁰¹. El acuerdo no tuvo en cuenta las demandas de los cocaleros de Morales de que se pusiera fin a la erradicación de la coca y a las violaciones contra los derechos humanos cometidas por las fuerzas de erradicación conjuntas de policía y ejército en el Chapare. Como reflejo de la profunda división entre los movimientos campesino y obrero, Quispe más tarde acusó a Morales de marginar a la CSUTCB durante el denominado "congreso de unidad"¹⁰².

⁹⁸ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 10 y 11 de noviembre de 2004.

⁹⁹ En contra de las expectativas, las agrupaciones ciudadanas, a las que se les permitió por primera vez presentarse a elecciones de manera independiente, lograron sólo resultados muy modestos. Aunque el MAS emergió claramente como el partido político más fuerte en el país, no logró emular su histórica victoria en las elecciones presidenciales en el 2002, cuando obtuvo el 21 por ciento de los votos. Véanse los datos electorales en www.georgetown.edu/pdba/Electdata/Bolivia;www.ifes.org/eguide/resultsum/bolivia_pre_02.htm.

¹⁰⁰ Véase el informe de Crisis Group, *Las divisiones en Bolivia*, op. cit.

¹⁰¹ La firma del acuerdo contó con la facilitación de la Iglesia católica, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia y la Defensoría del Pueblo.

¹⁰² En efecto, Quispe y Morales habían tratado de unir sus fuerzas durante ese ejercicio de congreso de unidad. Sin

En septiembre del 2000, Morales pidió la suspensión total de la erradicación de coca e hizo una famosa solicitud al gobierno, en el sentido de permitir el cultivo de "un cato de coca por familia" en el Chapare. También puso énfasis en que la hoja de coca no se estaba desviando hacia el procesamiento de droga. Como la erradicación prosiguió, también continuaron las protestas. A medida que iba ganando preponderancia política, decidió visitar las ciudades y pueblos pobres del altiplano, mientras que el apoyo a Quispe se iba debilitando pues se le percibía como demasiado conciliador con el gobierno.

En mayo del 2001, durante el gobierno interino del ex vicepresidente Jorge Quiroga tras el fallecimiento de Bánzer, Morales lideró una nueva ronda de protestas desde Cochabamba, esta vez incluyendo no sólo a los cocaleros sino también a maestros, trabajadores y al grupo coordinador de las protestas por el agua (Coordinadora del Agua de Cochabamba). El gobierno trató de suspender los bloqueos de carretera por la fuerza, y en junio del 2001 envió tropas a los altiplanos de los Yungas para erradicar la coca. Aunque Quispe coordinó nuevamente la resistencia de los campesinos frente a la incursión militar, que hizo abortar la operación, tenía que depender del apoyo de Morales, de Dionisio Núñez, un líder cocalero destacado de los Yungas, y el líder de las protestas por el agua, Óscar Oliviera. Esta vez, el acuerdo que firmaron Quispe y funcionarios del gobierno incluyó enmiendas a la Ley 1008, así como los temas de reforma agraria y política económica.

Las elecciones presidenciales del 2002 consolidaron la posición de Morales y del MAS. Según un destacado miembro del MAS, el partido emergió como la segunda mayor fuerza política en Bolivia porque "era una expresión directa de los movimientos sociales y representaba una alternativa interesante que otorgaba prioridad al desarrollo socioeconómico equitativo de Bolivia, a su soberanía y a la dignidad nacional"¹⁰³. En retrospectiva, la dirigencia del MAS interpreta los disturbios que estallaron en La Paz en febrero del 2003 como una reacción al anuncio de un nuevo impuesto sobre la renta¹⁰⁴, con un saldo de 31 muertos y por lo menos 100 heridos, como un momento de peligro real contra la estabilidad nacional¹⁰⁵.

embargo, los dos líderes no asistieron, y sus seguidores acabaron peleando a puño limpio. Magdalena Cajías, "Rebelión y negociación en el mundo aymara boliviano", en Gonzalo Sánchez y Eric Lair, eds., *Violencias y estrategias colectivas en la región andina*, Bogotá, 2004, p. 508.

¹⁰³ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 11 de noviembre de 2004.

¹⁰⁴ Véase el informe de Crisis Group, *Las divisiones en Bolivia*, op. cit., p. 4.

¹⁰⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 11 de noviembre de 2004.

En ese momento, sin embargo, Morales adoptó un discurso de línea dura, exigiendo la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y organizando protestas campesinas¹⁰⁶. Según informes de prensa, también se puso en contacto con oficiales del ejército y la policía, y es posible que miembros del MAS contribuyeran a instigar la corta rebelión de un destacamento de policía en La Paz, el 11 de febrero de 2003¹⁰⁷. Después Morales cambió el tono de su discurso y empezó a buscar alianzas con otras fuerzas menos radicales, como la Nueva Fuerza Republicana (NFR) dirigida por Manfred Reyes¹⁰⁸. También suspendió las movilizaciones masivas, luego de las concesiones gubernamentales sobre la erradicación de coca en el Chapare.

El derrocamiento del presidente Sánchez de Lozada el 17 de octubre de 2003 en medio de una grave situación de violencia callejera, tuvo como detonante la decisión de exportar gas natural a través de un puerto chileno con destino a México y Estados Unidos¹⁰⁹. El MAS se unió a las protestas sólo después de iniciadas cerca del Lago Titicaca, en el altiplano de La Paz, a fines de septiembre. El epicentro de la violencia fue El Alto, un vasto conglomerado tugarial que mira sobre La Paz, en donde la CSUTCB, bajo el mando de Quispe, estaba movilizando apoyo contra las exportaciones de gas, y fue allí en donde las confrontaciones con las fuerzas de seguridad del Estado cobraron más vidas¹¹⁰. Un alto funcionario del MAS le dijo a Crisis Group que "octubre fue el climax de la negativa del gobierno a escuchar a los movimientos sociales" y que "el MAS pidió a la gente que guardara la calma"¹¹¹. Aunque esta versión *ex post facto* procura exonerar a Morales y al MAS de cualquier responsabilidad por la violencia que rodeó el derrocamiento del presidente, también refleja el hecho de que al comienzo los cocaleros y sus directivos no participaron en las protestas. Esto probablemente se

¹⁰⁶ El 13 de febrero de 2003, Morales supuestamente dijo: "La lucha en el campo y en las ciudades está empezando, y no terminará hasta que el gobierno haya abandonado el Palacio. Queremos que Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa renuncien porque no saben cómo hacer el trabajo, y son asesinos". Morales también se puso en contacto con su rival, Felipe Quispe, quien en ese momento estaba en México, para pedir su apoyo en las protestas. *La Razón*, 13 de febrero de 2003.

¹⁰⁷ *La Razón*, 12 y 13 de febrero de 2003.

¹⁰⁸ Esta movida fue criticada por Felipe Quispe, quien dijo que la NFR "es una espada de doble filo". *La Razón*, 11 de febrero de 2004.

¹⁰⁹ Véase el informe de Crisis Group, *Las divisiones en Bolivia*, op. cit., pp. 4-5.

¹¹⁰ BBC World, "La crisis paso a paso", 18 de octubre de 2003.

¹¹¹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 11 de noviembre de 2004.

debió a que el motivo principal de la protesta no era la erradicación de la coca sino la exportación de gas natural.

Durante la mayor parte del primer año de gobierno del presidente Carlos Mesa, Morales suavizó aún más su tono, oscilando entre el apoyo tácito y la oposición a las políticas gubernamentales¹¹². Mientras se adelantaban las negociaciones en torno a la erradicación de cultivos, la comercialización de la coca lícita y el desarrollo alternativo¹¹³, otros cuatro temas dominaban el escenario político: el referendo sobre el gas natural, que se celebró el 18 de julio de 2004, el nuevo proyecto de ley sobre hidrocarburos, las peticiones de autonomía regional en Santa Cruz y Tarija, y las elecciones municipales de diciembre del 2004¹¹⁴.

El mencionado acuerdo entre los cocaleros del Chapare y el gobierno, y los intentos del gobierno de Mesa de ampliar los programas de desarrollo alternativo en los Yungas ayudaron a aliviar un poco la presión de la lucha contra la erradicación. Sin embargo, funcionarios gubernamentales a cargo de los proyectos de desarrollo alternativo auspiciados por la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) le dijeron a Crisis Group que los cultivos de coca en "exceso" se iban a seguir expandiendo hacia el norte de los Yungas, sobre todo debido a la erradicación en el Chapare¹¹⁵.

¹¹² En noviembre de 2003, poco después del derrocamiento de Sánchez de Lozada, Morales se reunió en Santa Cruz con el presidente Lula de Brasil. Según se afirma, Lula instó al líder del MAS a que moderara su posición. Entrevista de Crisis Group, La Paz, 10 de noviembre de 2004.

¹¹³ En el 2004, el gobierno suscribió por lo menos cinco acuerdos con las federaciones de cocaleros: "Acta de entendimiento entre la ADEPCOCA y el Gobierno Nacional", Unduavi, 7 de abril de 2004; "Acuerdo que suscriben el Gobierno Nacional de Bolivia y las Federaciones del Trópico de Cochabamba", Cochabamba, 15 de mayo de 2004; "Convenio entre la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, Federación Agraria Provincial de Colonizadores de Caranavi y Gobierno Nacional", Caranavi, 12 de julio de 2004; "Acuerdo entre el Gobierno y el Consejo de Defensa de la Hoja de Coca de Origen Milenario e Histórico (COADECOCOM)", Unduavi, 27 de julio de 2004; "Acta de entendimiento entre el Gobierno Nacional y las seis Federaciones de Productores de Coca del Trópico de Cochabamba", Cochabamba, 3 de octubre de 2004.

¹¹⁴ Véase el informe de Crisis Group, *Las divisiones en Bolivia*, op. cit.

¹¹⁵ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 8 y 10 de noviembre de 2004. Sobre las especulaciones de que la región bien irrigada de Nor Yungas va a empezar a atraer a campesinos del resto de los Yungas y del Altiplano debido a las atractivas oportunidades para el cultivo de coca, véase "Cocales de Nor Yungas se extenderán hasta Caranavi", *La Prensa*, 10 de noviembre de 2004.

La violencia en los Yungas ha aumentado, aunque no de manera dramática. Durante los últimos tres años ha habido tres explosiones con bombas y los cocaleros han secuestrado a varias personas, entre ellas a un funcionario del gobierno. El Estado prácticamente no tiene presencia en las regiones más altas del norte de los Yungas, en donde se cultiva la mayor parte de la coca en las cinco provincias de la región¹¹⁶.

La posibilidad de que la coca y la política antinarcoóticos vuelvan a ocupar la primera plana en la política nacional y detonen una nueva movilización popular dependerá en cierto grado de las conclusiones del estudio independiente prometido sobre la demanda tradicional de coca. Sin embargo, sería ingenuo suponer que las decisiones sobre las protestas políticas o su aceptación van a ser decididas de esta manera. Incluso si el estudio es completamente profesional y lo aceptan algunas de las federaciones, los políticos y las organizaciones delictivas no aceptarán fácilmente medidas severas de erradicación de los cultivos ilícitos de coca. Los resultados de los programas de desarrollo alternativo a mayor escala en los Yungas revestirán gran importancia. Y como la definición del éxito en ese empeño no es igual para todos los actores, habrá un terreno fértil para la manipulación política. Morales está empeñado en ser presidente, y seguirá concentrando sus esfuerzos en una agenda política más amplia en la que la coca sea tan sólo un tema entre muchos otros, pero tendrá que demostrar que no tolera la desviación de la hoja de coca hacia el tráfico ilegal de la droga.

2. Perú

La protesta social ha signado la presidencia de Alejandro Toledo, quien ganó las elecciones después del colapso del régimen autocrático de Alberto Fujimori en el 2001. Los peruanos, decepcionados de que la elección del primer presidente de ascendencia indígena del país no hubiera roto con el pasado y con el legado del gobierno corrupto de Fujimori, le han retirado prácticamente todo el apoyo, y los índices de aprobación de su gobierno son inferiores al 10 por ciento¹¹⁷. Según cifras oficiales, entre

¹¹⁶ Casi toda la coca de los Yungas se cultiva a entre 1.200 y 1.800 metros de altura sobre el nivel del mar. Sólo hay 700 hectáreas por encima de los 2.100 metros. "Bolivia Coca Cultivation Survey", op. cit., p. 19. Se calcula que en el 2003 había 5.914 hectáreas cultivadas, lo que representa un aumento del 14 por ciento en comparación con el 2002.

¹¹⁷ Diecinueve parientes y varios asesores cercanos del presidente Toledo han estado implicados en casos de tráfico de influencias, y desde el inicio de su gobierno el mandatario ha remplazado a ocho ministros.

enero y septiembre del 2004 hubo 8.956 protestas contra el gobierno¹¹⁸.

La brecha cada vez mayor entre el pueblo y la clase política en Lima está en la base de muchas de las protestas que han desestabilizado a Perú en el último año, creando un clima propicio para la proliferación de individuos o grupos con ideas radicales y en su mayoría antigubernamentales. Existe el riesgo de que tales individuos busquen aprovechar las demandas y la falta de organización de los cocaleros para cooptarlos hacia su retórica contra el gobierno.

Las asociaciones de campesinos cocaleros no han alcanzado tanto poder como en Bolivia. Hasta el momento no se ha propagado lo que se conoce como el "efecto Evo Morales", aunque funcionarios del gobierno consideran que las organizaciones cocaleras peruanas podrían "bolivianizar" el país a raíz de las marchas y protestas que llegaron a Lima en febrero del 2003. Las autoridades de la capital afirman que los campesinos cocaleros del sur, en las cercanías de la zona de San Gabán, tienen contacto frecuente con sus vecinos bolivianos¹¹⁹. Sin embargo, dada la estructura atomizada de las asociaciones cocaleras en Perú, no es claro qué tan estrechos sean esos vínculos.

Estas asociaciones, dispersas como están por los vastos y aislados valles en donde se cultiva coca, no plantean una amenaza seria para el gobierno. Les falta la cohesión y la organización unificada que han logrado construir los cocaleros bolivianos. Tampoco tienen un líder carismático como Morales, ni una visión política focalizada¹²⁰. Más bien, los campesinos cocaleros de

Perú están débilmente vinculados a una serie de federaciones que han negociado algunos acuerdos con el gobierno. Sin embargo, según dicen ellos mismos, muchos de éstos no se han respetado¹²¹. Después de las protestas de abril del 2003, el gobierno se comprometió a discutir alternativas con los cocaleros mediante un decreto presidencial que fomentaba la adopción de "programas de reducción graduales y concertados"¹²².

Durante los últimos tres años, los campesinos cocaleros han reaccionado frente a lo que perciben como una falta de interés por su causa mediante marchas y huelgas que buscan el fin de la política de erradicación, el retiro de las ONG de los valles de coca y un programa de desarrollo alternativo que les entregue dinero directamente a ellos. Las protestas recientes, como las que se oponían a la erradicación forzada de 400 hectáreas de coca en San Gabán en octubre del 2004, cuando 800 campesinos se tomaron una planta hidroeléctrica, han sido menos organizadas y se han concentrado en la terminación de la erradicación forzada. En San Gabán, los choques violentos con la policía dejaron un saldo de tres muertos y quince heridos. Aunque los campesinos no contaban con el apoyo de una asociación organizada de cocaleros¹²³, las autoridades locales en el cercano Puno expresaron su solidaridad con ellos, dijeron que los manifestantes sólo reaccionaban por haber quedado sin alternativas económicas viables y pidieron que se declarara el estado de emergencia en el sector agrícola del Puno.

Si bien detrás de las protestas en San Gabán no parecía existir una agenda política más amplia liderada por la coca, a los analistas peruanos les preocupó el estallido de violencia después de un período de relativa calma desde las grandes protestas en febrero y abril del 2003. A Crisis Group le dijeron que San Gabán evidenciaba los canales de comunicación bloqueados entre los campesinos cocaleros y el gobierno, y le advirtieron que habría nuevas confrontaciones violentas, sobre todo en el actual contexto de debilitamiento democrático. Se afirma que

¹¹⁸ Defensoría del Pueblo, *Conflictos de distinta intensidad entre población y entidades públicas conocidas por la Defensoría del Pueblo*, 13 de septiembre de 2004. "Conflictos" se definió como: "la expresión física de circunstancias que han estado presentes durante mucho tiempo, sobre todo en zonas rurales". Entrevista de Crisis Group, Lima 26 de octubre de 2004.

¹¹⁹ La región de San Gabán-Puno depende de manera considerable del comercio con Bolivia (legal e ilegal; existe un próspero negocio de contrabando, pues por allí pasa la carretera principal hacia La Paz). Entrevista de Crisis Group, Lima, 28 de octubre de 2004.

¹²⁰ Nelson Palomino de la Serna, el secretario general de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP), suele ser mencionado como el activista cocalero más destacado, pero no tiene ni de lejos los seguidores políticos de Evo Morales. En la actualidad también paga una sentencia de diez años de cárcel por el secuestro de un periodista y por utilizar una estación radial para incitar disturbios civiles. Otras figuras radicales como los hermanos Umala, ex oficiales del ejército de extrema derecha, y sus seguidores (en su mayoría reservistas del ejército peruano) han tratado de utilizar el movimiento

cocalero como trampolín para lanzar su retórica contra el gobierno, y han intentado unirse a los movimientos cocaleros en sus protestas (véase más adelante). Entrevistas de Crisis Group, Lima, 26-28 de octubre de 2004.

¹²¹ Entrevista de Crisis Group, Lima, 27 de octubre de 2004.

¹²² Decreto Supremo No. 044-2003-PCM, adoptado el 24 de abril de 2003, en el que se autoriza a DEVIDA a establecer un programa de reducción gradual y concertada de los cultivos de coca.

¹²³ Funcionarios del gobierno en Lima señalan que los cocaleros del sur de Perú, en la región de San Gabán, tienen contacto frecuente con sus vecinos bolivianos. Sin embargo, la existencia de esos vínculos estrechos no es nada clara, dada la organización altamente atomizada de los grupos cocaleros en Perú.

los campesinos cocaleros en el valle de Monzón (región del Alto Huallaga) han amenazado con movilizarse, y se dice también que los movimientos cocaleros de Perú están preparando un recurso de amparo unificado, con base en el argumento de que sus derechos reconocidos por dos convenciones internacionales están siendo violados¹²⁴.

La toma de cuatro días, en enero del 2005, de una estación de policía en la población de Andahuaylas, en la región cocalera de Apurímac-Ene en el sur, por el ex mayor del ejército Antauro Umala y 150 reservistas, tomó al país por sorpresa, aunque siguió el patrón de brotes esporádicos de violencia en zonas remotas. Los analistas señalaron que el hecho de que los servicios de inteligencia del gobierno no hubieran detectado la existencia de radicales armados era un signo más de la debilidad del presidente Toledo. Cuatro policías y dos rebeldes murieron, Umala fue arrestado y sus seguidores se rindieron¹²⁵.

Los analistas especializados en temas de droga advierten que en Perú la erradicación está ejerciendo una presión cada vez mayor sobre los campesinos, que son el eslabón más débil y menos lucrativo de la cadena de la cocaína, y no demorarán en presentarse nuevos hechos de violencia, seguramente por el lado de las autoridades que buscan reprimir las protestas¹²⁶. Los sucesos en San

Gabán han puesto de relieve que sí existe una oposición real a las políticas de erradicación de coca impulsadas por Estados Unidos. El peligro está en la combinación del descontento masivo contra el gobierno en todo el país, el sentimiento antiestadounidense latente como resultado de las políticas antinarcóticos, y elementos antigubernamentales radicales armados. La toma de la estación de Andahuaylas demuestra que se pueden forjar importantes planes armados sin que se detecten hasta cuando ya es demasiado tarde.

E. COCA Y ACTORES ARMADOS

A diferencia de Colombia, los otros países andinos en donde se cultiva la coca no afrontan la complicación adicional de desentrañar el tráfico de droga ilícito de la insurrección armada¹²⁷. Sendero Luminoso, el grupo insurgente maoísta que libró una guerra contra el gobierno durante la década de los ochenta y comienzos de los noventa hasta la captura de su líder, Abimael Guzmán, en 1992, desempeñó un papel importante en el negocio de la droga en el valle del Alto Huallaga, primero como intermediario entre los campesinos peruanos y los narcotraficantes colombianos, y luego regulando las relaciones sociales en torno al comercio ilegal. Sin embargo, el narcotráfico nunca fue en realidad parte de su proyecto nacional. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación, la participación de algunos de los frentes de Sendero Luminoso se debió más a la "incapacidad de resistir las fuerzas corrosivas del negocio ilícito de la droga" que a las instrucciones de su comando central¹²⁸.

La amenaza de violencia organizada por los miembros de Sendero Luminoso que aún quedan ha disminuido notoriamente¹²⁹. Aunque todavía operan dos columnas (una en el valle del Alto Huallaga y la otra en el valle del río Ene), se cree que ninguna de las dos tiene la capacidad para actuar por fuera de su actual zona de influencia¹³⁰.

¹²⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convención No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y Convención de las Naciones Unidas contra la Droga de 1988 (Artículo 14). Entrevistas de Crisis Group, Lima, 27 de octubre de 2004.

¹²⁵ En Apurímac-Ene, considerada como una de las dos regiones productoras de coca "ingobernables" en Perú, viven algunos remanentes de Sendero Luminoso. El movimiento "etnocacerista" dirigido por Umala, su hermano Ollanta Umala, un teniente coronel retirado que en la actualidad se desempeña como agregado militar de Perú en Corea del Sur, y con el apoyo de su padre, no es tomado muy en serio. Además de pedir la renuncia inmediata del presidente Toledo, su objetivo más amplio es la conformación de un movimiento indígena nacionalista inspirado en el antiguo imperio inca. El primer intento de los hermanos Umala de tomarse el poder tuvo lugar en octubre del 2000, cuando lideraron un levantamiento de 50 hombres contra el presidente Fujimori, poco antes de que colapsara su régimen. Fueron encarcelados por corto tiempo, pero luego fueron perdonados. Aunque en el pasado Umala ha intentado utilizar el malestar cocalero para impulsar su mensaje antigubernamental, parece que la coca no tuvo nada que ver con este último suceso. A los peruanos también los sorprendió la violencia de mayo del 2004 en Illave, en el sur, en donde los residentes lincharon a un alcalde a quien acusaban de corrupción.

¹²⁶ "Un conflicto anunciado", *Perú 21*, 21 de octubre de 2004; "Diálogo con verdaderos cocaleros; firmeza con los narcotraficantes", *El Comercio*, 22 de octubre de 2004.

¹²⁷ Para mayor información sobre droga y actores armados en Colombia, véase el informe de Crisis Group, *Guerra y droga en Colombia*, *op. cit.*

¹²⁸ Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, *op. cit.*, pp. 769-770.

¹²⁹ El inicio del nuevo juicio a Abimael Guzmán, ex líder de Sendero Luminoso, en noviembre del 2004, que se caracterizó por sus payasadas y las de los otros acusados, avivó el sentimiento antiterrorista e instó a muchos a demandar un manejo más severo del proceso judicial, a fin de impedir que éste le sirviera de plataforma al grupo subversivo.

¹³⁰ Desde el 2003, cuando la columna Río Ene de Sendero Luminoso, conformada por unos 70 hombres, secuestró durante un corto lapso a 71 trabajadores petroleros y emboscó una patrulla marina con un saldo de siete muertos, la organización no ha sido muy activa.

Sin embargo, existe información confirmada de que Sendero Luminoso ha incrementado sus "campañas" políticas en algunas universidades de provincia, y ha cooptado a sindicatos universitarios y organizaciones sociales¹³¹.

Los senderistas que aún quedan activos están menos involucrados con el narcotráfico de lo que en otra época estuvo la organización¹³². Son demasiado débiles como para proveer protección efectiva a los traficantes¹³³. A Crisis Group le informaron que participan igualmente, si no más, en la tala ilegal de árboles a lo largo de la frontera norte con Colombia, Ecuador y Brasil¹³⁴. Dada la brutal historia de Sendero Luminoso en lo que respecta al abuso sobre la población civil, lo más probable es que las poblaciones rurales no permitan que restablezca una presencia fuerte¹³⁵. Sin embargo, los militares no quieren correr ese riesgo. En el 2003 decidieron volver a armar a los comités de autodefensa locales, de los que dependió fuertemente en las primeras etapas del conflicto con Sendero Luminoso, como también en su lucha contra el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) durante el mismo período¹³⁶.

Se ha informado sobre casos aislados de militantes de Sendero Luminoso y el MRTA¹³⁷ que operan en Bolivia, en las regiones de cultivos de coca en Cochabamba, que planean el establecimiento de "zonas liberadas"¹³⁸. Los rumores sobre las conexiones de Isaías Romero, comandante del frente amazónico de las FARC, con las mafias del narcotráfico en la región selvática del norte de Perú también hacen pensar que se están desarrollando vínculos entre las FARC y Sendero

Luminoso¹³⁹. Estos rumores deben considerarse como anecdóticos en el mejor de los casos, dada la debilidad y el aislamiento de los miembros que aún quedan de Sendero Luminoso y el MRTA.

En Bolivia, de vez en cuando se publican titulares sobre los presuntos vínculos entre coccaleros y grupos armados de Colombia o Perú. Quizás el caso más conocido es el de Francisco Cortez, un colombiano que fue arrestado con ocho líderes coccaleros en el Chapare el 10 de abril de 2003, acusado de formar parte de una organización terrorista y de estar planeando un ataque terrorista. Se dijo que Cortez también era asesor del ex alcalde del municipio La Asunta, en los Yungas, quien fue arrestado por posesión de tres kilos de cocaína¹⁴⁰. A fines de diciembre del 2004, un tribunal boliviano autorizó la salida de prisión de Cortez, y su detención domiciliaria mientras aguardaba el juicio¹⁴¹.

En La Paz, Crisis Group escuchó diferentes versiones sobre sus presuntos vínculos con un grupo armado colombiano. Algunos observadores dijeron que pertenecía al ELN, en tanto que otros afirmaron que era miembro de las FARC¹⁴². El director de la policía antinarcóticos, la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), descartó la existencia de cualquier vínculo entre el movimiento coccalero y "grupos subversivos"¹⁴³. Un ex ministro del Interior insistió en que nunca se probó que el ELN estaba construyendo una red clandestina en Bolivia de la cual Cortez hubiera formado parte, y que esa versión había sido difundida por la embajada de Estados Unidos para ejercer presión sobre Evo Morales¹⁴⁴.

Después del arresto del guerrillero de las FARC Rodrigo Granda en diciembre del 2004, a Morales se le acusó una vez más de tener vínculos con los insurgentes colombianos, pues su nombre figuraba en un cuaderno que le confiscaron a Granda¹⁴⁵. El líder del MAS

¹³¹ "Refocusing on Sendero Luminoso Resurgence", *Latin American Security and Strategic Review*, septiembre de 2004.

¹³² Entrevistas de Crisis Group, Lima, 25, 26 y 27 de octubre de 2004.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Entrevista de Crisis Group, 25 de octubre de 2004. Según le informaron a Crisis Group, por esta razón se están revisando algunos proyectos de desarrollo alternativos en el sector forestal. La tala ilícita de árboles está vinculada con el cultivo de coca.

¹³⁵ Entrevista de Crisis Group, Lima, 26 de octubre de 2004.

¹³⁶ Se dice que en diciembre del 2004 el ministro de Defensa peruano, Roberto Chiabra, entregó 80 rifles a veinte comités de autodefensa en la región de Ayacucho, en donde surgió Sendero Luminoso. *Perú 21*, 1 de diciembre de 2004. Estos comités de autodefensa también han sido criticados por su brutalidad. Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, *op. cit.*

¹³⁷ Insurgentes maoístas responsables del asalto a la embajada de Japón en Lima, en diciembre de 1996.

¹³⁸ "Peruvian terrorists, aided by drug ties, re-emerge", *The Washington Times*, 11 de noviembre de 2004.

¹³⁹ Según un informe de la firma de inteligencia española Análisis e Inteligencia, en *El Nuevo Herald*, 28 de octubre de 2004.

¹⁴⁰ Entrevista de Crisis Group, 10 de noviembre de 2004.

¹⁴¹ Dirección Nacional de Comunicación Social, *Monitoreo de noticias*, La Paz, 23 de diciembre de 2004; *El Tiempo*, 11 de enero de 2005.

¹⁴² Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 8 y 10 de noviembre de 2004.

¹⁴³ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 9 de noviembre de 2004.

¹⁴⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 11 de noviembre de 2004.

¹⁴⁵ El arresto de Granda ocasionó uno de los choques diplomáticos entre Colombia y Venezuela más serios de los últimos años. La policía de Colombia dijo primero que había sido arrestado en la ciudad colombiana de Cúcuta, cerca de

reaccionó con indignación. Denunció la existencia de una campaña internacional para desacreditarlo y amenazó con entablar una demanda contra el ex comandante del Comando Sur de Estados Unidos, el general James Hill, quien manifestó a la prensa que era probable que el presidente venezolano Hugo Chávez hubiera canalizado dinero con destino al dirigente político¹⁴⁶.

Dada la sólida organización del movimiento cocalero en Bolivia y su alto grado de cohesión social, sería difícil que cualquier organización clandestina extranjera se arraigara en su territorio. Además, en los últimos decenios en Bolivia no ha habido movimientos insurgentes internos.

III. POLÍTICA ANTINARCÓTICOS

A. LA INICIATIVA ANDINA CONTRA LA DROGA

El gobierno de Estados Unidos es el principal financiador de la guerra contra la droga en los Andes. La asistencia se canaliza sobre todo a través de la Iniciativa Andina contra la Droga (IAD), que cubre toda la región, con el fin de prestar apoyo a Bolivia, y también a los vecinos de Colombia, Perú, Ecuador¹⁴⁷, Venezuela, Panamá y Brasil, y apuntalar sus esfuerzos para prevenir el "desbordamiento" del problema de la droga. Una gran parte de la IAD se concentra en brindar asistencia a las fuerzas militares y de policía y ofrecerles entrenamiento en actividades antinarcóticos. El grueso de esta ayuda, cerca de US\$464 millones de los US\$731 millones para el 2005, se asigna a Colombia, con preferencia a las actividades antinarcóticos y antiterroristas; US\$272 millones se destinan a programas de desarrollo alternativo en Colombia¹⁴⁸. El resto de la ayuda se distribuye entre los otros países de la región. En el 2005, se habían asignado US\$91 millones para Bolivia y US\$112 millones para Perú¹⁴⁹, con énfasis en la erradicación y la ejecución coactiva de la ley. El presupuesto para el año fiscal 2006 que le acaba de presentar el presidente Bush al Congreso propone asignaciones similares, pero plantea un recorte para el desarrollo alternativo y la construcción de instituciones del 20 por ciento en Perú y el 10 por ciento en Bolivia¹⁵⁰.

Se han invertido cientos de millones de dólares para comprometer a las fuerzas de seguridad andinas (en especial la policía pero también los militares) en operaciones antinarcóticos. Aunque Colombia ha sido hasta ahora el principal receptor de ayuda militar, otros países andinos, que producen menos de la mitad de la coca que produce Colombia, también han recibido ayuda. En el 2003, sobre todo como apoyo para los programas de erradicación y para frenar lo que se

la frontera con Venezuela. A comienzos de enero del 2005 se supo que en realidad había sido capturado en Caracas por policías venezolanos que luego lo llevaron a Cúcuta y fueron recompensados económicamente por las autoridades colombianas.

¹⁴⁶ *The Miami Herald*, 25 de enero de 2005.

¹⁴⁷ En Ecuador se encuentra el único Puesto de Operaciones de Avanzada (Forward Operating Locations-FOL) del Comando Sur de Estados Unidos en el continente suramericano. La base de la fuerza aérea en Manta es crucial para monitorear la droga en toda la región.

¹⁴⁸ Véase el informe de Crisis Group, *Guerra y droga en Colombia*, op. cit.; S.2812, Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act, 2005.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Versión corregida de presentación del presupuesto para operaciones extranjeras correspondiente al año fiscal 2006. Corrected%20International%20Affairs%20Budget%2020062.doc /C58EA28C-18C0-4a97-9AF2-036E93DDAFB3/ Corrected%20International%20Affairs%20Budget%2020062.doc?attach=1.

consideraba como la amenaza emergente de los movimientos cocaleros, Bolivia recibió considerable asistencia militar y policial¹⁵¹. La ayuda para el Perú ha sido un poco más restringida debido al comportamiento antidemocrático del anterior gobierno de Fujimori¹⁵². Sin embargo, en términos generales, pese a la evidencia de actuaciones cuestionables en materia de derechos humanos y de corrupción, se han planteado pocas objeciones a la ayuda de Estados Unidos con destino a las fuerzas de seguridad andinas¹⁵³.

Aunque un enfoque regional del problema de las drogas ilícitas es esencial, si se aplica en Perú y Bolivia la misma estrategia militarizada que se ha empleado en Colombia se estaría haciendo caso omiso de manera peligrosa a la dinámica del mercado de coca local, así como a las contracorrientes políticas desestabilizadoras que se han desarrollado en "defensa de la coca". Las políticas antinarcóticos lideradas por Estados Unidos en Perú y Bolivia han contribuido a deteriorar la relación entre los campesinos y el gobierno, han acentuado el sentimiento antiestadounidense, se han identificado con abusos contra los derechos humanos y han fomentado protestas masivas de cocaleros que han producido confrontaciones violentas y muertes.

La erradicación de los cultivos de coca, ya sea voluntaria o forzada, no ha redundado en la reducción sustancial y sostenida de los cultivos de coca que se esperaba. Esto se debe en gran parte a la ausencia de programas de desarrollo alternativo suficientemente amplios que podrían darles a los cocaleros un ingreso razonable, comparable al que les reporta el cultivo de coca. En los años ochenta y noventa, varios proyectos de desarrollo alternativo ofrecidos a los cocaleros que aceptaran erradicar sus cultivos finalmente no prosperaron, y los campesinos retornaron a la coca. En parte, esto se debió a que muchos campesinos buscaban ayuda financiera volviendo a sembrar coca para luego erradicarla de nuevo¹⁵⁴. En algunas regiones, como los Yungas en Bolivia, los campesinos desconfían de cualquier

iniciativa del gobierno y se muestran muy reuentes a participar en programas de desarrollo alternativo¹⁵⁵.

Sin embargo, la sola erradicación no eliminará la coca. Se requieren alternativas. Los proyectos de desarrollo implementados por organismos europeos que no condicionan la participación a la eliminación de la coca podrían servir de ejemplo para el "desarrollo alternativo preventivo" en el futuro. Sin embargo, para que continúen los programas de asistencia, en algún momento tendrá que terminar el cultivo ilegal de la coca.

La ayuda de Estados Unidos también ha adoptado la forma de preferencias comerciales. En 1991 se promulgó la Ley de Preferencias Comerciales Andinas, cuyo fin era beneficiar a Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú al ofrecer "alternativas reales a la producción y el tráfico de drogas para los campesinos y trabajadores"¹⁵⁶. Cerca del 50 por ciento de las exportaciones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) tiene como destino Estados Unidos. La Ley de Erradicación de Droga y Promoción del Comercio en la Región Andina (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act - ATPDEA) se aprobó en Estados Unidos en agosto del 2002, con lo cual amplió la ley anterior con el fin de otorgar unilateralmente beneficios adicionales hasta diciembre del 2006¹⁵⁷.

Como herramienta para crear alternativas económicas, la ATPDEA tiene potencial, pero las oportunidades creadas por la reducción de las barreras comerciales tienen que canalizarse hacia el sector rural, para que beneficien a los miles de campesinos que trabajan en las plantaciones de coca. Aunque existe mucha oposición al libre comercio con Estados Unidos en sectores que lo perciben como una concesión más que le permitiría a Washington explotar los mercados andinos y sacar provecho de su falta de competitividad, los países andinos podrían fortalecer su posición si negocian en bloque. Sin embargo, Estados Unidos ha señalado que la firma eventual de un acuerdo para la creación de una Área de Libre Comercio de las Américas (Free Trade Area of the Americas - FTAA) pondrá fin a las preferencias comerciales relacionadas con la droga¹⁵⁸.

¹⁵¹ www.ciponline.org/facts. En el 2003 se destinaron US\$49 millones para asistencia militar y policial, y US\$42 millones a programas económicos y sociales.

¹⁵² *Ibid.* En el 2005 se han destinado US\$62 millones a asistencia militar y policial, y US\$50 millones a programas económicos y sociales.

¹⁵³ "Country Reports on Human Rights Practices - 2004", Departamento de Estado de los Estados Unidos, 28 de febrero de 2004, at <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41750.htm>, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41771.htm>.

¹⁵⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 9 de noviembre de 2004.

¹⁵⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 8 de noviembre de 2004.

¹⁵⁶ "Renewal of the Andean Trade Preferences Act", presentación de Alan Larson, subsecretario de Asuntos Económicos, de Negocios y Agrícolas, Comisión de Finanzas del Senado, 3 de agosto de 2001, en www.ustr.gov/Trade_Development/Preference_Programs/ATPA/Section_index.htm/.

¹⁵⁷ Pese a las solicitudes de los gobiernos andinos, no extiende las preferencias a Venezuela. El principal beneficiario de la ATPDEA ha sido Colombia.

¹⁵⁸ Los gobiernos de la región han dicho que la principal razón para negociar la FTAA es para garantizar el carácter

B. ¿LA CONEXIÓN TERRORISTA?

En 1989, el primer presidente Bush anunció la "Estrategia Andina" tendiente a reducir el ingreso de estupefacientes ilícitos a Estados Unidos. En el curso del último decenio esta estrategia se ha extendido, y las operaciones antinarcoóticos en los "países de origen" se han intensificado. En abril del 2001, el presidente George W. Bush lanzó la Iniciativa Andina contra la Droga (IAD), que incluía US\$731 millones anuales financiados mediante la cuenta International Narcotics and Law Enforcement (INL) del Departamento de Estado, y otros US\$107 millones a través del Departamento de Defensa. Si bien la mayor parte (57 por ciento) de la ayuda estaba (y sigue estando) destinada para Colombia, el paquete incluía un incremento relativo en asistencia de seguridad para otros países de la región, que iba desde el 34 por ciento para Brasil hasta el 20 por ciento para Bolivia. El dinero destinado a desarrollo alternativo aumentó en el último año pero sólo para Perú, aunque en el presupuesto para el año fiscal 2006 se propone un recorte del mismo.

El hecho de que Colombia siga siendo el epicentro de la IAD es justificable, dado que es el principal productor mundial de cocaína. Sin embargo, el énfasis antiterrorista que se le ha dado a la ayuda para combatir la droga no es apropiado para Perú y Bolivia, países que no tienen (o ya no tienen, en el caso de Perú) organizaciones terroristas, sino más bien una gran cantidad de pequeños cultivos de coca familiares que producen para el mercado legal, así como para el comercio ilícito.

La introducción de la retórica del terrorismo en la guerra contra la droga y el hecho de tildar a los campesinos cocaleros de delincuentes y terroristas no ha contribuido al diálogo, y más bien ha polarizado aún más el tema entre éstos y el gobierno. En Perú, debido al conflicto armado con Sendero Luminoso, el gobierno tiene un marco legal para presentar cargos por terrorismo, como sucedió cuando el líder cocalero Nelson Palomino de la Serna fue arrestado en medio de las violentas protestas de los cultivadores de coca el 21 de febrero de 2003. Sin embargo, la introducción del terrorismo en la ecuación de la coca en Perú no refleja la realidad actual.

La presión que ejerce Estados Unidos para que las fuerzas armadas participen más decididamente en las actividades contra la droga es especialmente delicada en

permanente de las disposiciones sobre acceso al mercado incluidas en la APTDEA. Sin embargo, en las rondas de negociación de Atlanta, en junio del 2004, la posición de Estados Unidos era que todos los aranceles de todos los productos están en la mesa para ser negociados, y que no se tendrían en cuenta las preferencias.

países en donde existe un historial de violación de los derechos humanos por parte de los militares, como en Bolivia y Perú. En este último, sigue fresco el recuerdo de la corrupción militar relacionada con la droga. Los abusos contra los derechos humanos durante los dos decenios de conflicto armado interno han sido expuestos por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que encontró que funcionarios estatales, comités de autodefensa y paramilitares eran responsables de más del 37 por ciento de las muertes y desapariciones¹⁵⁹. Además, detectó vínculos entre las fuerzas militares y el narcotráfico, después de que el gobierno recuperó el valle del Alto Huallaga que estaba bajo el control de Sendero Luminoso¹⁶⁰.

Los escándalos de corrupción relacionados con la droga también han llegado a altos niveles del gobierno peruano. El escándalo más notorio tuvo que ver con Vladimiro Montesinos, el asesor en inteligencia nacional del ex presidente Alberto Fujimori. Hoy en día nadie pone en duda las amplias conexiones de Montesinos con el negocio de la droga, que se remontan a comienzos de los años noventa cuando las cimentó mientras se desempeñaba como abogado defensor de narcotraficantes. La "protección" que proveía salió a la luz pública por el testimonio del narcotraficante convicto Demetrio Chávez Peñaherrera ("El Vaticano") en 1996, quien dijo haberle pagado a Montesinos US\$50.000 mensuales para que le permitiera operar una pista de aterrizaje clandestina en la región de Huallaga a comienzos de la década de 1990¹⁶¹.

Durante el régimen de Fujimori y pese a los cuestionamientos cada vez más frecuentes sobre violaciones de los derechos humanos, Perú era uno de los más firmes aliados de Estados Unidos en la lucha contra la droga, con Montesinos como principal contacto pese a la preocupación del Congreso estadounidense debido a las imputaciones que se le hacían en materia de corrupción y abuso de los derechos humanos¹⁶². Tan sólo

¹⁵⁹ "Peru: The Truth and Reconciliation Commission -- a first step towards a country without injustice", Amnistía Internacional, AI Index: AMR 46/003/2004, 26 de agosto de 2004.

¹⁶⁰ La comisión encontró que: "Entre 1990 y 1992 la corrosión del narcotráfico alcanzó a muchos miembros del ejército hasta el punto de que no podemos aceptar como mera coincidencia el hecho de que la mayor parte de las bases de contrainsurgencia del Alto Huallaga estaban ubicadas cerca de pistas de aterrizaje clandestinas". De los 56 oficiales adscritos al Frente Huallaga del ejército peruano que fueron acusados de participar en actividades de narcotráfico en los años ochenta y noventa, sólo cinco han sido sentenciados. Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, *op. cit.*, p. 770.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 765.

¹⁶² El gobierno de Estados Unidos supo de los informes sobre las oscuras conexiones de Montesinos desde temprano. En

a mediados del 2000, cuando se relacionó a Montesinos con un negocio internacional de tráfico de armas que incluyó la venta de 50.000 rifles Kalashnikov a las FARC, Washington cortó por completo sus vínculos con él. Montesinos paga en la actualidad condena en una cárcel de Perú, bajo cargos de corrupción, contrabando de armas y homicidio.

Debido a los antecedentes de participación de militares peruanos en el negocio de la droga, Estados Unidos no ha presionado para que se le asigne al ejército un papel más importante en las actividades antinarcóticos. En Perú, las actividades de erradicación son realizadas por civiles empleados por el proyecto especial de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH), una entidad gubernamental encargada de la erradicación de la coca en todo Perú. La policía antinarcóticos (DIRANDRO) se limita a proveer un cordón de seguridad alrededor de las áreas que se están erradicando¹⁶³.

En Bolivia, Estados Unidos ha promovido la erradicación por unidades conjuntas de la policía y el ejército¹⁶⁴. En la región del Chapare, en donde se ha llevado a cabo la mayor parte de la erradicación, las organizaciones de derechos humanos documentaron docenas de muertes a manos de las fuerzas de seguridad, detenciones y allanamientos arbitrarios, represión de manifestaciones pacíficas y un exceso de violencia física. La puesta en marcha del Plan Dignidad entre 1997 y el 2002 y su énfasis en la erradicación en detrimento de todo lo demás, produjeron la muerte de 33 cocaleros y 27 miembros de las fuerzas de seguridad en

1990, la prensa peruana divulgó información sobre sus vínculos con narcotraficantes y con miembros del estamento militar que violaban los derechos humanos. En 1992, la embajada de Estados Unidos en Lima le informó a Washington: "Los rumores sobre Montesinos en Lima han adquirido proporciones casi míticas/siniestras. En materia de política de Estados Unidos, preocupa la existencia de pruebas no contundentes y afirmaciones repetidas sobre la vinculación de Montesinos con corrupción de narcotráfico. En torno a Montesinos hay muchos más rumores que hechos...". La embajada de Estados Unidos en Perú publicó en su página web varios documentos sin reserva oficial del Departamento de Estado, de 1990 al 2000, sobre Montesinos y en general sobre narcotráfico en <http://peru.usembassy.gov/wwwsclasse.shtml>.

¹⁶³ DIRANDRO se trajo para proveer seguridad tras el asesinato de varias personas que trabajaban en erradicación de plantas de coca. Cerca de 40 personas involucradas en la erradicación han muerto en los últimos años en incidentes individuales de confrontación armada o por trampas y artefactos explosivos artesanales escondidos en los caminos que conducen a los cultivos. Entrevista de Crisis Group, Lima, 28 de octubre de 2004.

¹⁶⁴ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 8 de noviembre de 2004.

enfrentamientos¹⁶⁵. Muchos abusos cometidos por las fuerzas de seguridad nunca han sido investigados¹⁶⁶. Fuera de financiar a varias de las oficinas de derechos humanos que reciben las quejas, es poco lo que Estados Unidos ha hecho por presionar a Bolivia para que afronte el problema de la impunidad de sus fuerzas de seguridad¹⁶⁷.

C. ERRADICACIÓN Y DESARROLLO ALTERNATIVO

La erradicación de los cultivos ilícitos de coca es uno de los pilares de la política antinarcóticos de Estados Unidos en los Andes. Los gobiernos regionales establecen metas anuales con Washington, a cambio de lo cual reciben ayuda para sus programas contra la droga. Anteriormente los países corrían el riesgo de ser descertificados por el Departamento de Estado por falta de cooperación, lo cual por lo general entrañaba la suspensión de la ayuda, a menos que, como sucedía a menudo, se dejara de aplicar esta sanción por razones de seguridad nacional. Como resultado de las frecuentes protestas de los países latinoamericanos, el requerimiento de la certificación se modificó en el 2001, y ahora se exige adhesión a un estándar internacional, en el que la OEA desempeña un papel.

Los cultivos de coca se fumigan desde el aire en Colombia, pero no así en Perú y Bolivia. La erradicación se puede hacer con el acuerdo del campesino, bajo la supervisión del gobierno, y en el pasado con una compensación monetaria, asistencia técnica y otros beneficios, o se puede hacer por la fuerza, encomendada a las fuerzas de seguridad o a personas especialmente contratadas para ese fin¹⁶⁸. En los últimos años se ha llegado a acuerdos de erradicación con las comunidades, a cambio de acceso a oportunidades de sustento alternativo y de financiación para infraestructura comunitaria. Los cocaleros perciben la erradicación como un ataque del gobierno contra lo que muchas veces es su único medio de subsistencia en las exiguas condiciones rurales. Incluso si les ofrecen asistencia técnica y otros beneficios, muchas veces desconfían. Los diversos programas antinarcóticos de USAID por lo general duran uno o dos años después de

¹⁶⁵ Véase Kathryn Ledebur, "Coca and Conflict in the Chapare", Washington Office on Latin America (WOLA), *Drug War Monitor*, vol. 1, no. 1, Washington, D.C., julio de 2002.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Colletta E. Youngers y Eileen Rosin, eds., *Drugs and Democracy in Latin America, the Impact of U.S. Policy*, Boulder, 2005, p. 145.

¹⁶⁸ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 8-10 de noviembre de 2004, y Lima, 25-28 de octubre de 2004.

la erradicación y luego terminan gradualmente, para ser luego complementados mediante ayuda para desarrollo regular. Sin embargo, la financiación general es muy insuficiente.

La erradicación de los cultivos de coca sin darles a los campesinos una alternativa viable ha significado que en muchos casos los cocaleros bolivianos y peruanos han vuelto a sembrar la planta. Los campesinos que renunciaron voluntariamente a sus arbustos a cambio de una compensación también han retornado a la coca después de los intentos fallidos por introducir productos lícitos alternativos o, en los años noventa, porque buscaban obtener dinero adicional volviendo a sembrar para luego erradicar de nuevo¹⁶⁹.

Agroyungas, un proyecto de desarrollo alternativo que se inició en 1985 con US\$21 millones de financiación de la ONU en la región boliviana de los Yungas y que finalmente no funcionó, es un caso típico. La idea básica era sustituir los cultivos de coca con una variedad mejorada de café que no era oriunda de la región. Hubo problemas de plagas y déficits porque el café sólo se puede cosechar una vez al año (a diferencia de la coca, que permite tres o cuatro cosechas). El golpe mortal vino con el desplome del mercado del café en el 2000¹⁷⁰.

Existe poca evidencia de que una menor dependencia de los cultivos de coca exclusivamente a través del desarrollo alternativo se haya traducido en menos coca. En el pasado, el principal objetivo era instar a los campesinos a dedicarse a cultivos lícitos e ingresos alternativos. Sin embargo, hoy en día la política se concentra cada vez más en proveer infraestructura comunitaria. Por consiguiente, los proyectos de desarrollo alternativo en Perú y Bolivia han suministrado a regiones remotas, durante mucho tiempo abandonadas por el gobierno, carreteras, puentes, escuelas y otras instalaciones. Este mejoramiento en la infraestructura es útil en la medida en que les permite a los campesinos llevar sus productos al mercado¹⁷¹. Así mismo, los beneficios que brindan los sistemas de acueducto en materia de salud son considerables.

La estrategia actual combina de forma adecuada el reconocimiento de que los cultivos lícitos tienen que contar con el apoyo paralelo de actividades productoras de ingresos no agrícolas, así como de infraestructura

comunitaria. Sin embargo, la financiación casi nunca es suficiente, o no se sostiene durante un lapso de tiempo prolongado.

El desarrollo alternativo ha tenido algunos éxitos puntuales, que han producido infraestructura social y generado exportaciones significativas, algunas de ellas sostenidas pero la mayor parte no. Sin embargo, el principal objetivo, que es ofrecer una alternativa suficiente a la coca, ha fracasado. Sólo ha sido exitoso a más largo plazo en los raros casos en que se ha combinado con medidas coactivas inteligentes, interdicción y erradicación voluntaria con base en la comunidad. Por ejemplo, UNODC en Perú ha tenido éxito con algunos de sus proyectos, pero señala que las necesidades superan considerablemente su presupuesto¹⁷². Una planta de extracción de aceite de palma llamada OLAMSA, en la remota región de Ucayali, en nororiente de Perú, que hace unos años fue bastión de Sendero Luminoso, genera ingresos de entre US\$8.000 y US\$10.000 anuales para cada uno de los 370 productores de palma que participan en el programa, pero a Crisis Group le dijeron que era "la excepción, pues la mayor parte no tienen tanto éxito"¹⁷³. La Comisión de la UE ha financiado un proyecto de infraestructura e iniciativa productiva por un valor de €2.6 millones en Pozuzo y Palcazu¹⁷⁴. Alemania financió un proyecto a través de su agencia de desarrollo, la GTZ, en el valle del Alto Huallaga¹⁷⁵.

En Bolivia, USAID ha financiado los más amplios programas de desarrollo alternativo con sustitución de cultivos en la región del Chapare desde 1979¹⁷⁶. Se estima que, desde comienzos de los años ochenta, se han invertido por este concepto US\$229 millones en el país¹⁷⁷. La estrategia ha tenido cierto éxito, pues los

¹⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 9 de noviembre de 2004.

¹⁷⁰ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 11 de noviembre de 2004.

¹⁷¹ Los residentes dicen que las carreteras que han construido en el Chapare no son aptas para sus vehículos sino para los de doble transmisión que utilizan los funcionarios de entidades de desarrollo y el ejército. Spedding, *op. cit.*, p.332.

¹⁷² Entrevista de Crisis Group, Lima, 25 de octubre de 2004.

¹⁷³ A manera de comparación, el ingreso anual promedio de una familia cultivadora de coca son US\$1.344 (US\$112 mensuales). UNODC, "Peru Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 33.

¹⁷⁴ Programa de Desarrollo Alternativo en las Áreas de Pozuzo y Palcazu (PRODAPP). "The Contribution of the European Commission to the Implementation of the Panama Action Plan on Drugs", diciembre de 2004, www.europa.eu.int/cgi-bin/etal.pl.

¹⁷⁵ El GTZ está financiando en la actualidad un proyecto de desarrollo alternativo de €12 millones en la región de Tocache, en el Alto Huallaga. En dicha región hay entre 400 y 4.000 hectáreas de coca.

¹⁷⁶ De todos sus donantes, el gobierno logró reunir US\$381 millones para financiar proyectos de desarrollo alternativo entre 1983-2003. Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, p. 13.

¹⁷⁷ Según la Oficina Contable del Gobierno de los Estados Unidos, 2002, p. 6. Otras fuentes, citadas en Linda Farthing,

cultivos lícitos en la región han aumentado en el último decenio, de 40.000 a 135.300 hectáreas, y también han crecido los ingresos de los campesinos¹⁷⁸. Los informes del gobierno de Estados Unidos concluyen que el valor total de la producción agrícola derivada de proyectos de desarrollo alternativo supera el de los cultivos ilícitos de coca¹⁷⁹.

El proyecto de Consolidación de Esfuerzos de Desarrollo Alternativo en Bolivia (CONCADE), iniciado en 1999 y con sede en Cochabamba, ha mejorado el concepto del Proyecto de Desarrollo Regional de Cochabamba (CORDEP) que se introdujo un poco antes en ese decenio con un enfoque de mercado frente a productos lícitos como banano, piña, palmitos, pimienta negra y cítricos¹⁸⁰. Durante un tiempo, USAID se mostró renuente a trabajar con gobiernos municipales dirigidos por personas que se creía directamente financiadas por las asociaciones de cocaleros, o que estuvieran relacionadas con éstas. Sin embargo, en los lugares en donde han ganado los candidatos del MAS esta práctica ha cambiado y el apoyo al desarrollo municipal es brindado ahora más ampliamente.

La Comisión de la UE ha contribuido con más de €30 millones al desarrollo alternativo en Bolivia, siendo el proyecto más grande (€19 millones) el de la región del Chapare¹⁸¹. Su política se basa en cuatro pilares: el no condicionamiento de la asistencia a la erradicación de la coca; la participación de las comunidades en los planes operacionales; un enfoque holístico que tiene en cuenta la salud y la educación; y la implementación simultánea de proyectos en zonas productoras de coca, así como en áreas expulsoras de mano de obra.

Algunos proyectos de desarrollo alternativo dirigidos por asociaciones de campesinos locales han tenido éxito. Por ejemplo, un proyecto bananero en el sector de Ivirgatzama en la región del Chapare, que cuenta con 26 miembros, ha sobrevivido abasteciendo a una empresa

local, que coloca los bananos en los mercados nacional e internacional. El apoyo en materia de comercialización, las varias cosechas anuales y la oferta constante de mano de obra que requieren los cultivos de banano, que es similar a la que necesitan las plantaciones de coca, han hecho que los campesinos mantengan su apoyo al proyecto¹⁸². Cuando se ha forzado la erradicación, ha habido protestas violentas y se ha suscitado una mayor radicalización.

Los formuladores de políticas reconocen tácitamente el acto de equilibrio que deben realizar los gobiernos andinos, entre erradicar los cultivos de coca a fin de mantener los niveles de ayuda de Estados Unidos y prevenir los actos de violencia contra la erradicación. El informe sobre Perú del Departamento de Estado de los Estados Unidos correspondiente al 2003 dice: "Debido al potencial de malestar social, la erradicación forzada se limitó a zonas 'no conflictivas'"¹⁸³. El informe de UNODC de ese mismo año dice: "Hasta el momento no se han tomado medidas de erradicación en Apurímac, sobre todo debido al persistente malestar social y a las manifestaciones de las organizaciones de cocaleros"¹⁸⁴. En repetidas ocasiones a Crisis Group le dijeron que hay zonas en donde se cultiva coca a las cuales muy pocos forasteros tienen acceso porque son "controladas por narcotraficantes"¹⁸⁵. Sin embargo, en los lugares en donde las zonas "narcotraficadas" se dejan por fuera de los planes de erradicación, se incluyen nuevas áreas cocaleras para cumplir con las cuotas anuales¹⁸⁶. Esto puede resultar en que las áreas en donde más se debería concentrar la erradicación no se tocan, al tiempo que el gobierno corre el peligro de generar nuevas tensiones -- como sucedió en San Gabán (Perú) en octubre del 2004-- al intervenir otras regiones.

El desarrollo alternativo no siempre va de la mano con la erradicación voluntaria. En Perú, los técnicos del gobierno intentan convencer a las comunidades y luego supervisan la erradicación una vez consignado por escrito el acuerdo. Los agentes del gobierno sólo se pueden reunir con "comunidades no tan duras", pues las áreas bajo el control de narcotraficantes están fuera de

"Rethinking Alternative Development in Bolivia", WOLA, febrero de 2004, calculan hasta US\$310 millones.

¹⁷⁸ Los proyectos de desarrollo alternativo en la región de Chapare ayudan a 40.000 familias; cada una recibe US\$2.275 anuales, en comparación con el ingreso per cápita promedio de US\$869. "Alternative Development Successes", enero de 2004, USAID Briefing.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ "Alternative Development in the Cochabamba Tropics, 1999 to 2003", Viceministerio de Desarrollo Alternativo, Ministerio de Agricultura y USAID, abril de 2004. USAID también ha apoyado una serie de iniciativas en la región de los Yungas.

¹⁸¹ Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en el Chapare (PREDAEC), "The Contribution of the European Commission", *op. cit.*

¹⁸² Sin embargo, para que los cultivos de banano sean rentables, cada productor debe tener idealmente un promedio de diez hectáreas (algunos en este proyecto tienen hasta 30), lo que se considera un tamaño superior al promedio en Bolivia, que no está al alcance de todos los campesinos. Spedding, *op. cit.*, pp. 328, 329.

¹⁸³ Departamento de Estado de los Estados Unidos, INCSR 2003, sección Perú, *op. cit.*

¹⁸⁴ UNODC, "Peru Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 22.

¹⁸⁵ Entrevistas de Crisis Group, Lima, 25, 26 y 27 de octubre de 2004.

¹⁸⁶ Entrevista de Crisis Group, Lima, 28 de octubre de 2004.

sus límites¹⁸⁷. En la erradicación voluntaria, a las comunidades se les dan 200 días para que clausuren sus cultivos. Cada familia recibe US\$180 como capital semilla, se le pagan salarios diarios por su participación en proyectos comunitarios y se le da asistencia técnica para la titulación de sus tierras. DEVIDA, que recibe una gran parte de su financiación de Estados Unidos y una cantidad menor de gobiernos de la UE, entrega el dinero, pero las comunidades son las que deciden cómo quieren ejecutar el proyecto¹⁸⁸. En el 2004, en Perú se erradicaron 7.605 hectáreas, de las cuales 2.733 fueron de manera voluntaria¹⁸⁹. En Bolivia se erradicaron en total 8.425 hectáreas¹⁹⁰.

A semejanza del CORAH, la entidad que tiene a su cargo la erradicación forzada, CADA es la agencia responsable por los técnicos que trabajan con las comunidades y depende del Ministerio del Interior. Sin embargo, hace falta coordinación entre los organismos. Quienes trabajan en los campos a veces no se enteran de los planes de erradicación y dicen haberse visto en la situación infortunada de estar presentes cuando aterrizan de súbito helicópteros de erradicación justo en la comunidad a la que intentan convencer de cooperar¹⁹¹. Estos errores garrafales acentúan la desconfianza de los campesinos cocaleros.

En la escala de lecciones aprendidas, Perú se ubica en algún lugar entre Bolivia, en donde el desarrollo alternativo se inició antes, y Colombia, en donde debido al conflicto armado y a la enorme cantidad de coca, el desarrollo alternativo plantea un reto especial. Existen razones adicionales por las cuales el desarrollo alternativo es más fácil en Perú y en Bolivia. Ante todo, muchos campesinos cocaleros tenían otros cultivos antes de empezar a sembrar coca, a diferencia de Colombia, en donde personas de sectores urbanos se trasladaron a zonas rurales con el fin de enriquecerse sembrando coca¹⁹². Esto facilita su conversión a otros cultivos. En segundo lugar, en muchos sectores rurales hay estructuras sociales, un componente esencial de cualquier proyecto de desarrollo alternativo. Por último,

muchas zonas cocaleras están cerca de pequeños pueblos en donde ya existe infraestructura de transporte y comunicaciones¹⁹³.

En Perú y Bolivia se presenta una marcada diferencia entre los proyectos de desarrollo alternativo financiados por USAID y los proyectos de los organismos de desarrollo europeos. Estos últimos tienen como objetivo incrementar la eficiencia y la productividad de los cultivos lícitos sin forzar a los campesinos a erradicar. Los cultivadores pueden participar y seguir sembrando coca: "no les preguntamos si tienen coca"¹⁹⁴. Frente a la pregunta de cómo se relaciona este enfoque con el incremento en los cultivos de coca, la respuesta fue: "Puede haber un incremento en la coca, pero esto no menoscaba el hecho de que la gente quiere trabajar con cultivos lícitos". Básicamente, en Europa se reconoce que por ahora el desarrollo alternativo tiene que coexistir con la fuerte industria de la droga¹⁹⁵.

Por el contrario, los programas financiados por Estados Unidos trabajan con base en el principio de que toda la ayuda está condicionada, en cierto grado, a la erradicación, y si los cocaleros no cumplen o simplemente se niegan, sus cultivos serán erradicados. Algunos campesinos simulan erradicar sus arbustos, pero vuelven a sembrarlos algunos días después; otros retiran los arbustos viejos que ya no son productivos y utilizan el dinero destinado al desarrollo alternativo para sembrar nuevas plantas más vigorosas¹⁹⁶.

Debido al fracaso de varios proyectos en Bolivia y Perú, el desarrollo alternativo financiado por USAID, organismos nacionales europeos y la UE ahora se concentra más en el desarrollo integral, con énfasis en el "desarrollo de área". Sin embargo, se requiere una

¹⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, Lima, 28 de octubre de 2004. Los técnicos pertenecen al Cuerpo de Asistencia para el Desarrollo Alternativo (CADA).

¹⁸⁸ "Estrategia de desarrollo alternativo en el marco de la lucha contra las drogas", en *Reflexiones sobre el desarrollo alternativo en los países del área andina*, Fernando Larios, Fernando Hurtado, eds., (Lima, 2004), p. 89.

¹⁸⁹ Según CADA. Entrevista de Crisis Group, 9 de febrero de 2005. Esto representa 1.044 hectáreas erradicadas (en total) menos que en el 2003.

¹⁹⁰ *La Razón*, 31 de enero de 2005. En el año anterior, se erradicaron más de 9.000 hectáreas.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Informe de Crisis Group, *Guerra y droga en Colombia*, *op. cit.*

¹⁹³ Entrevista de Crisis Group, Lima, 25 de octubre de 2004. Como dato interesante, la más reciente estrategia de desarrollo alternativo del gobierno de Perú se concentra en el desarrollo productivo en las regiones con el mayor potencial porque tienen mejores tierras, algo de infraestructura, y una mejor organización social. Es una respuesta a las lecciones que se aprendieron de cuando el desarrollo alternativo, con su mentalidad de "sustitución de cultivos ilícitos", trató de seguir los cultivos ilegales hasta regiones cada vez más remotas, sin resultados tangibles. "Estrategia de desarrollo alternativo en el marco de la lucha contra las drogas", *op. cit.*, pp. 83, 88.

¹⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, Lima, 26 de octubre de 2004.

¹⁹⁵ Entrevista de Crisis Group, Lima, 26 de octubre de 2004. El mismo funcionario le dijo a Crisis Group que sólo cuando "el narcotráfico domina" se cierra el espacio para el desarrollo alternativo.

¹⁹⁶ Los arbustos de coca se erradicán con una herramienta especialmente diseñada que se denomina "cococho", que saca las plantas de raíz.

mayor financiación¹⁹⁷. El interés de los donantes en los proyectos, sobre todo en Europa, ha disminuido debido a la falta de coordinación con los programas estadounidenses, a la oposición por parte de algunos sectores cocaleros y al hecho de que no se han podido producir resultados convincentes en lo que respecta a la reducción sostenible a largo plazo de la producción de coca¹⁹⁸.

D. INTERDICCIÓN

La interdicción no ha impedido que el negocio interno de la droga prosiga y evolucione en Bolivia y en Perú después del retiro de los compradores colombianos en la década de 1990. Aunque la producción de coca en Perú ha sido mucho mayor que en Bolivia, las cifras de incautación tanto de cocaína como de hoja de coca son similares¹⁹⁹.

La policía antinarcóticos, DIRANDRO, asegura que las "firmas" delictivas de Perú siguen siendo pequeños "negocios familiares" que no se han convertido en carteles, y que su principal reto es controlar un territorio de gran tamaño, en especial las fronteras con Brasil, Colombia y Bolivia, en donde los traficantes prácticamente se desplazan con toda libertad. Hay 2.400 kilómetros de litoral y 500.000 kilómetros cuadrados de selva en la frontera con Brasil. Tanto UNODC como Estados Unidos señalan la aparente incapacidad de las autoridades para impedir la exportación de grandes volúmenes de cocaína desde los puertos marítimos²⁰⁰. Un tercer vector para la exportación de la cocaína peruana es a través de Bolivia hacia Brasil, Argentina y Chile²⁰¹. En el 2003, la policía incautó cerca de siete toneladas de cocaína y base de coca²⁰², lo que representa una reducción significativa en comparación con el promedio de trece toneladas que se decomisaban anualmente desde 1994.

Un funcionario boliviano que trabaja en proyectos de desarrollo alternativo en la región de los Yungas le dijo a Crisis Group que el gobierno era incapaz de causar un impacto porque no existía control sobre las instalaciones de procesamiento de base de cocaína y de cocaína, ni interdicción de los cargamentos de droga²⁰³. En efecto, desde que se realizó una operación militar en junio del 2001, que tuvo que ser abortada debido a la fuerte resistencia que opusieron los cocaleros, el Estado no ha podido intervenir en la región. La Sección Antinarcóticos (Narcotics Affairs Section - NAS) de la embajada de Estados Unidos ayudó en la construcción de un puesto de policía en la única carretera que conduce a los Yungas, pero no ha entrado en servicio debido a la resistencia campesina en las zonas de cultivos tradicionales de coca²⁰⁴.

El director de la policía antinarcóticos de Bolivia admitió la falta de capacidad de interdicción de las autoridades bolivianas; según dijo, de las entre 36 y 40 toneladas que se produjeron en el 2004, sólo diez fueron interceptadas. Aunque se sabe que existen varias instalaciones para procesamiento de drogas en los Yungas y muchas más en El Alto, muy cerca de La Paz, y en el Chapare, el gobierno no actúa debido a su fundado temor de que la aplicación vigorosa de la ley y la interdicción impulsen la movilización de los cocaleros, que podría derrocar al gobierno de Mesa. Los funcionarios también reconocen que les preocupa la influencia de Evo Morales entre los cocaleros de los Yungas. Según uno de ellos, el MAS controla las combativas federaciones de cocaleros en los municipios de La Asunta y Caranavi en los Yungas²⁰⁵.

La legislación para el procesamiento judicial de delitos relacionados con droga en los Andes ha sido inspirada por severas leyes antinarcóticos de Estados Unidos, con sentencias mínimas obligatorias para los culpables. Casi toda la asistencia antinarcóticos de Estados Unidos se concentra en la aplicación coactiva de la ley; en tanto que ha sido escasa la que tiene como objetivo el fortalecimiento de los sistemas judiciales²⁰⁶. En Ecuador,

¹⁹⁷ Entrevistas de Crisis Group, Lima, 25 y 28 de octubre de 2004, y La Paz, 8 y 10 de noviembre de 2004.

¹⁹⁸ Entrevistas de Crisis Group, La Paz, 8-11 de noviembre de 2004.

¹⁹⁹ Departamento de Estado de los Estados Unidos, INCSR 2003, *op. cit.*

²⁰⁰ UNODC, "Peru Coca Cultivation Survey", *op. cit.*, p. 1, y INCSR 2003, *op. cit.*, sección Perú. Los proyectos de seguridad portuaria auspiciados por el gobierno de Estados Unidos avanzan lentamente, pues se ven afectados por rivalidades entre organismos intergubernamentales.

²⁰¹ "National Drug Control Strategy 2004", Washington, marzo de 2004, Oficina Nacional de Políticas Antinarcóticos de la Casa Blanca, p. 39.

²⁰² Departamento de Estado de los Estados Unidos, INCSR 2003, *op. cit.*

²⁰³ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 8 de noviembre de 2004.

²⁰⁴ A fines de enero del 2005, los campesinos seguían bloqueando el edificio de la estación de policía, aunque las autoridades habían ofrecido varias veces suspender la construcción hasta que se llegara a una solución de consenso con los campesinos. *La Razón*, 26 de enero de 2005; entrevista de Crisis Group, La Paz, 8 de noviembre de 2004.

²⁰⁵ Entrevista de Crisis Group, La Paz, 10 de noviembre de 2004.

²⁰⁶ Entrevista de Crisis Group, Quito, 9 de noviembre de 2004. Véase también "Illicit Drug Control Policies and Prisons: The Human Cost", WOLA Special Update on Ecuador, Washington, noviembre de 2003.

por ejemplo, la legislación contra la droga tiende a concentrarse en los delincuentes de menor nivel, como las "mulas", o transportadores de droga, y los consumidores, que por lo general provienen de los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad, en vez de perseguir a los peces gordos²⁰⁷. Las cifras de personas arrestadas en los últimos cuatro años son relativamente altas, pero la ley no distingue entre un narcotraficante internacional y una "mula"²⁰⁸.

Aunque el número de arrestos no necesariamente se correlaciona con el avance en la guerra contra la droga, los gobiernos suelen citar las cifras con este fin. Como le dijo un funcionario a Crisis Group: "Si quieren elevar las cifras, simplemente salen y arrestan a un puñado de drogadictos"²⁰⁹. Las cárceles están repletas de narcotraficantes de pequeña monta, individuos a quienes los grandes jugadores han pagado para que atraviesen la frontera con unas pocas cápsulas de cocaína.

IV. LA ATRACCIÓN DEL NEGOCIO ILEGAL DE LA DROGA: FACTORES QUE LO PROPICIAN EN LA REGIÓN

A. LA PUERTA DE INGRESO ECUATORIANA

La región andina posee un vasto potencial para la expansión de las plantaciones de coca. La existencia de una cultura cocalera de profundo arraigo, de una marcada pobreza y de altas tasas de desempleo insta a los campesinos a sembrar más. La debilidad de las instituciones estatales y la creciente influencia de los movimientos radicales que defienden el cultivo de la coca se combinan para dificultar la aplicación coactiva de la ley casi hasta lo imposible. Perú y Bolivia podrían ser presas fáciles de intereses delictivos de mayor alcance que busquen convertir sus plantaciones de coca en empresas ilícitas de droga más rentables. Aunque es improbable que esto suceda a gran escala en estos dos países en el futuro inmediato, varios factores favorables en la región podrían facilitar la conversión de un pequeño mercado de coca en una importante empresa ilegal controlada por narcotraficantes.

Los formuladores de políticas deben empezar a considerar seriamente el hecho de que algunos países de la región, aunque no sean cultivadores de coca, sirven de entrada al mercado internacional de la cocaína y ofrecen refugios financieros seguros para el lavado de dineros de procedencia ilícita. Por otra parte, el surgimiento de un mercado suramericano para el consumo de cocaína ha obviado en gran parte la necesidad de los pequeños traficantes de Bolivia y Perú de exportar a Estados Unidos y Europa.

Ecuador se ubica en lo que un funcionario denomina un "triángulo de droga"²¹⁰. Comparte fronteras deficientemente controladas con Colombia y Perú, y es un importante país de tránsito para droga proveniente de sus dos países vecinos. Se calcula que entre 50 y 80 toneladas de cocaína de calidad de exportación salen anualmente de Ecuador²¹¹. Como país de tránsito, sus carreteras y múltiples cruces fronterizos clandestinos sirven de ruta para los cargamentos de droga provenientes de Colombia y Perú. Según la policía, Ecuador también es un lugar de almacenamiento para cargamentos grandes de cocaína de sus vecinos mientras salen del país²¹². Además, sus yacimientos de petróleo a

²⁰⁷ La sentencia mínima obligatoria para los delitos relacionados con droga es de doce años; hasta hace poco era de diez. WOLA Special Update on Ecuador, *op. cit.*, p. 3.

²⁰⁸ En el 2000, 2.383 personas fueron arrestadas bajo cargos relacionados con droga, en el 2003, 2.939 y en el 2004, 2.930. Entrevista de Crisis Group, Quito, 17 de enero de 2005. Desde el 2002, la población carcelaria ha aumentado en un 2 por ciento. Un número desproporcionado de internas se encuentran presas por delitos que tienen que ver con droga: el 76 por ciento en el 2003. Muchas son madres solteras que se dejaron convencer de transportar droga a cambio de dinero. En la cárcel son objeto de abuso sexual por parte de los guardias varones, y los costos adicionales de criar a los hijos que las acompañan. *El sistema penitenciario ecuatoriano en cifras, 2003-2004*, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, p. 16; WOLA Special Update on Ecuador, *op. cit.*, p. 7.

²⁰⁹ Entrevista de Crisis Group, Quito, 18 de octubre de 2004.

²¹⁰ Entrevista de Crisis Group, Quito, 21 de octubre de 2004.

²¹¹ "National Drug Control Strategy 2004", *op. cit.*, p. 40.

²¹² Debido a la presión antinarcóticos cada vez mayor en la vecina Colombia, ya no es tan fácil almacenar drogas. Entrevista de Crisis Group, Quito, 21 de octubre de 2004.

lo largo de la frontera norte con Colombia son fuente de precursores químicos, como el "gas blanco" (éter de petróleo) que se utiliza en el lavado de las hojas de coca para producir base de cocaína²¹³.

Aunque algunas de las regiones cocaleras más grandes de Colombia se encuentran a lo largo de la frontera, el cultivo de coca no se ha trasladado a Ecuador. Existen muchas razones que se citan con frecuencia para explicar la aparente falta de interés de los campesinos ecuatorianos en la coca. La ausencia de un consumo tradicional de hoja de coca y una presencia estatal más sostenida en este país de menor tamaño son algunas de estas razones. Sin embargo, un argumento más convincente es que los grupos insurgentes de izquierda de Colombia, las FARC y en menor grado el ELN, no quieren arruinar su santuario "suizo" atrayendo el peso de la ley a la región²¹⁴.

Según estimaciones de UNODC, el negocio mundial de drogas ilícitas vale US\$400.000 millones anuales²¹⁵. En el 2003, el valor de las exportaciones en las economías peruana y boliviana se calculó entre el 2 y el 4 por ciento de su PIB²¹⁶. Aunque unos US\$100.000 millones en ganancias del narcotráfico andino se blanquean anualmente en Estados Unidos, el lavado de dinero también se está efectuando cada vez más en los países productores de cocaína²¹⁷, o en la alternativa más cercana y accesible. La proximidad geográfica a Perú y

Bolivia y la dolarización de su economía convierten a Ecuador en un país atractivo²¹⁸.

La ausencia de una legislación amplia contra el lavado de dinero ha complicado enormemente el procesamiento judicial de las transacciones sospechosas. Los intentos de actualizar la legislación existente llevaron a la redacción de un nuevo proyecto de ley global. Sin embargo, dicho proyecto de ley aguarda a ser aprobado por el Congreso desde febrero del 2004, y la demora comienza a generar suspicacias²¹⁹. El Departamento de Estado de los Estados Unidos informa que como resultado de la negativa a compartir informes sobre transacciones financieras sospechosas entre la policía, el Consejo Nacional de Control de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CONSEP), el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, "durante los últimos cinco años no ha habido investigaciones serias sobre lavado de dinero de droga en Ecuador"²²⁰.

B. MERCADOS DE CONSUMO

El surgimiento de mercados de consumo regionales también es un factor de atracción fuerte para los intereses de droga ilícitos detrás de la producción de coca en Perú y Bolivia. Para los negocios de narcotráfico a pequeña escala en estos países, el mercado de cocaína suramericano en expansión es menos arriesgado que el de Norteamérica y Europa, pues las fronteras prácticamente carecen de control, en especial las de Brasil y Argentina.

Según UNODC, Estados Unidos sigue siendo el principal mercado mundial para la cocaína (5.9 millones de consumidores en el 2002), pese a la relativa estabilidad en el consumo de cocaína desde el 2002. Por el contrario, en Suramérica el consumo ha aumentado. Brasil es el segundo mercado unitario de cocaína en el mundo. Sin embargo, Argentina tiene las más altas tasas de prevalencia

²¹³ Para mayor información sobre el contrabando de "gas blanco" (éter de petróleo) véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°9, *Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe*, 23 de septiembre de 2004.

²¹⁴ Entrevista de Crisis Group, Quito, 18 de octubre de 2004.

²¹⁵ UNODC, en <http://www.un.org/av/special/drugs/drugrad.htm>. Otras fuentes indican que las cifras pueden fluctuar entre US\$590.000 millones y US\$1.5 billones, con base en estadísticas del Fondo Monetario Internacional para 1996. Véase www.moneylaundering.com.

²¹⁶ Según cálculos de Estados Unidos, el valor del negocio de la droga en Perú está entre US\$1.200 millones y US\$2.400 millones anuales. INCSR 2003, *op. cit.*, sección Perú.

²¹⁷ Aunque Perú no es un centro financiero importante ni un refugio para dineros blanqueados, es vulnerable al lavado de dineros relacionados con actividades de droga debido a su propio negocio de narcotráfico y a los vínculos con el de Colombia. En Perú la unidad de inteligencia financiera inició sus operaciones en el 2003, pero las leyes sobre secreto bancario consagradas en su Constitución limitan su alcance. Hasta la fecha, en Perú no ha habido ninguna condena por lavado de dinero. Departamento de Estado de los Estados Unidos, International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2003, vol. 2, "Money Laundering and Financial Crimes", informe de país sobre Perú.

²¹⁸ *Ibid.*, informe de país sobre Ecuador.

²¹⁹ El proyecto de ley prevé la creación de una unidad de inteligencia financiera que revise las transacciones sospechosas. Anteriormente, la inteligencia financiera estaba bajo el control del Consejo Nacional de Estupefacientes (CONSEP), que fue desmantelado cuando se supo que la información se estaba utilizando para extorsionar a las personas que estaban siendo investigadas. Según la nueva ley, no es claro quién controlará la inteligencia. Todavía se está discutiendo la propuesta de que el control recaiga en la Superintendencia de Bancos. Es precisamente la falta de cooperación entre los distintos organismos lo que ha complicado tanto la aplicación de las leyes contra el lavado de dinero en Ecuador. Entrevistas de Crisis Group, Quito, 15 y 21 de octubre de 2004.

²²⁰ INCSR 2003, vol. 2, *op. cit.*, informe de país sobre Ecuador.

durante la vida, lo cual indica que es el país que desde hace más tiempo consume cocaína en Suramérica, seguido por Chile y Colombia²²¹. El consumo de cocaína en Chile creció en la década de 1990, cuando los mercados de coca en Perú y Bolivia alcanzaron su máximo de producción. Sin embargo, el consumo disminuyó y se estabilizó en una tasa de frecuencia del 1.6 por ciento de la población general entre 2000-2002²²². Las tendencias en el consumo de cocaína en el 2003 indican un aumento en Argentina, en donde, según UNODC, entre el 1 y el 1.5 de la población consume la droga, siendo la tasa más alta en el continente²²³.

Originalmente, Brasil fue una ruta de tráfico para la cocaína producida en Colombia. Sin embargo, el consumo interno cada vez mayor ha convertido a este país en mercado para la cocaína peruana y boliviana²²⁴. Con una población de 170 millones, la incidencia creciente del consumo de drogas ilícitas genera preocupación, sobre todo en las ciudades del suroriente en donde viven las dos terceras partes de los consumidores de cocaína²²⁵. No obstante, Brasil ha decidido afrontar su problema de consumo de droga mediante un enfoque de tipo reducción de daños, que reconoce a "una persona químico dependiente como alguien que sufre de una enfermedad, por lo cual se le garantiza acceso a medios de tratamiento o reinserción social", y mediante programas de educación para los jóvenes²²⁶. En noviembre del 2004, se promulgó como ley un decreto de despenalización de la droga que le retira la responsabilidad coactiva a la policía y la pone en manos del Ministerio de Salud²²⁷.

Entre tanto, el poder que detentan las pandillas de droga en las favelas urbanas y la cantidad de confrontaciones entre estas pandillas (de 704 favelas en Rio de Janeiro, se cree que sólo dos no tienen narcotráfico)²²⁸ y la

policía han aumentado, al igual que las tasas de homicidio²²⁹. Se sospecha que las pandillas tienen vínculos con las FARC. En el 2003, un instructor en explosivos de las FARC fue capturado en una favela de Rio²³⁰. Las pandillas violentas respaldadas con financiación de la droga se han convertido en una fuerza tan poderosa debido al número insuficiente de policías, que en mayo del 2004 el gobierno autorizó el despacho de 4.000 soldados de élite a Rio y en junio se promulgó una ley que permitía el despliegue de tropas para combatir el crimen y la violencia en todo el país²³¹.

Perú y Bolivia también tienen que afrontar el problema del creciente consumo interno de droga, en su mayor parte marihuana, base de coca y pasta básica (o basuco), un derivado de bajo grado de la hoja de coca y la cocaína. Según UNODC, en Perú el consumo de pasta básica es alto, pero ha permanecido estable en el período 1998-2003²³². Si se combinan las cifras de consumo de pasta básica y cocaína, los niveles de uso regular "exceden los de Europa occidental"²³³. Según DEVIDA, en el 2002 cerca de 164.000 personas consumían derivados de la hoja de coca, y cada año otras 44.000 se convierten en consumidores de droga²³⁴. En el 2003 el gobierno peruano, con apoyo de Estados Unidos, produjo un comercial de televisión que vinculaba el cultivo de coca con la violencia, la delincuencia y la corrupción, al explicar que el 90 por ciento de la hoja de coca cultivada en Perú se utilizaba para producir cocaína. Según algunos analistas, las campañas de esta naturaleza no sólo han reducido el espacio de diálogo con los coccaleros, a quienes se muestra cada vez más como delincuentes, sino que tienen como objetivo el segmento equivocado del negocio de la droga --los campesinos coccaleros--, al tiempo que dejan por fuera a los grandes actores. Como dijo un analista, "es seguro que el gran mercado negro de las finanzas [detrás del negocio de la cocaína] ni siquiera conoce el color de la hoja de coca"²³⁵.

²²¹ La prevalencia del consumo de cocaína entre la juventud (entre 10 y 24 años) en Colombia en el 2001 fue de 4.5 por ciento, en comparación con 2.3 por ciento para el grupo de esa edad en Brasil. UNODC, "World Drug Report 2004", junio de 2004, p. 117.

²²² *Ibid.*, p. 117.

²²³ UNODC, "Global Illicit Drug Trends 2003", 2003, p. 133.

²²⁴ *Ibid.*, p. 22.

²²⁵ "Brazil Country Profile", Oficina Regional de UNODC, Brasil, 2003, en http://www.unodc.org/pdf/brazil/brazil_country_profile.pdf.

²²⁶ "Recent developments in national drug policy laws", general Paulo Roberto Yog de Miranda Uchoa, Secretario Nacional Antinarcóticos, en Senlis Council, "Global Drug Policy: Building a New Framework", febrero de 2004.

²²⁷ www.drugpolicy.org/news/11_16_04brazil.cfm.

²²⁸ "A Pointless War, Drugs and Violence in Brazil", Transnational Institute Briefing Series, noviembre de 2004, p. 26.

²²⁹ Entre 1983 y el 2002, la tasa de homicidios en Rio se incrementó en un 444 por ciento. *Ibid.*, p. 23.

²³⁰ "Las FARC ayudan a narcos en Brasil", *El País*, 7 de abril de 2003.

²³¹ "Brazil plans to combat crime with troops", *Financial Times*, 10 de junio de 2004.

²³² UNODC, "World Drug Report 2004", *op. cit.*, p. 118.

²³³ "Peru Country Profile", Oficina de UNODC, Lima, 2003, pp. 17-18. El consumo de basuco y de cocaína empezó a crecer a mediados de la década de 1990, cuando se interrumpió el puente aéreo a Colombia, y los narcotraficantes se vieron obligados a buscar una salida a su producción en el mercado local. Sin embargo, la marihuana sigue siendo la droga que más se consume.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Entrevista de Crisis Group, Lima, 27 de octubre de 2004; "La coca tiene sus frutos", *Perú 21*, 25 de abril de 2004.

V. CONCLUSIÓN

La muy proclamada reducción en los cultivos de coca en la región andina no se debe tomar erróneamente como un éxito de la guerra contra la droga. Si bien los cultivos de coca han disminuido en Colombia, han aumentado nuevamente en Bolivia y Perú, en donde hoy en día los campesinos sacan una mayor cantidad de hojas de coca de las parcelas y obtienen precios más altos. En la actualidad Perú y Bolivia tienen la capacidad de operar con independencia de Colombia, se han establecido redes de tráfico local y han surgido nuevos mercados de consumo. Así mismo, los narcotraficantes internacionales intervienen cada vez más en ambos países.

Los mercados legales de hoja de coca en Perú y Bolivia seguirán absorbiendo una parte de la producción en ambos países. El reconocimiento más abierto de los cultivos lícitos de coca permitiría monitorear más fácilmente la distinción entre éstos y los usos ilegales de la hoja. Sin embargo, la posibilidad de que la producción lícita de coca termine en manos de redes de narcotráfico ilegales sigue siendo fuente de preocupación, sobre todo en la medida en que la región adolece de Estados débiles, corrupción e inestabilidad.

Si bien las políticas ejecutadas únicamente en los países productores no bastan para solucionar los problemas de droga en los países consumidores, existen varias opciones de política que podrían reforzar los intentos de los gobiernos andinos por confrontar el narcotráfico, la violencia y la corrupción causada por el comercio de la droga. Sin embargo, las políticas antinarcóticos deben primero ser más sensibles frente a las mareas políticas internas de los Estados andinos. El malestar social combinado con el mayor número de campesinos cocaleros que se identifican con los movimientos indígenas y sus reclamos de una mayor inclusión en el sistema político seguirá menoscabando los esfuerzos para detener el cultivo de coca. En el contexto actual de descontento popular y privación política de los sectores rurales pobres, los gobiernos andinos no pueden asumir el riesgo de implementar medidas más fuertes contra la droga. La manera en que se libra actualmente la guerra contra la droga contribuye a socavar la toma de decisiones de los gobiernos regionales y agrava la percepción, fomentada por los grupos de oposición, de que están sometidos a las demandas de Estados Unidos.

En segundo lugar, es preciso esclarecer la cantidad de cultivos legales autorizados en relación con el mercado de consumo de la hoja de coca. Esto exige un esfuerzo gubernamental para revisar y actualizar el marco legal, y un compromiso firme por parte de los campesinos

cocaleros de dejar de vender la hoja de coca en el mercado ilegal.

En Bolivia se tiene la esperanza de que Evo Morales, dada su ambición de forjarse un futuro político más amplio, estará dispuesto a ejercer una presión más directa sobre los líderes cocaleros para que convengan a los campesinos a aceptar ese compromiso. En Perú, dada la ausencia de un interlocutor a nivel nacional y la proliferación de las protestas campesinas, el gobierno deberá tomar medidas más conciliatorias frente a los cocaleros, con el ánimo de crear una plataforma para la resolución significativa de sus demandas de más desarrollo alternativo. En síntesis, el Estado debe demostrar que toma en serio las preocupaciones de los campesinos, pues de lo contrario corre el riesgo de perder terreno frente a los narcotraficantes y los elementos políticos radicales que sacan provecho del malestar popular.

La ayuda que presta Estados Unidos en materia de control de drogas debe incorporar el fortalecimiento de las capacidades investigativas de las instituciones judiciales civiles, el fortalecimiento y la reforma de las instituciones democráticas andinas, en especial los sistemas judiciales locales, y la mejora en el nivel de confianza en instituciones estatales históricamente débiles. La financiación de proyectos para apoyar el sistema judicial con el fin de liberar los tribunales y juzgados de delinquentes menores y judicializar a los narcotraficantes y lavadores de dinero internacionales contribuiría a atacar los rangos más altos del negocio de la droga, y disuadiría un poco a los traficantes que abusan de la debilidad regulatoria de países intermediarios como Ecuador.

Otro aspecto esencial de la lucha contra la droga es la necesidad de asumir una postura firme contra la corrupción. Las economías y las industrias ilícitas sacan provecho de los Estados débiles y las élites que persiguen intereses propios, y las políticas de Estados Unidos en la región hacen poco para frenar esta tendencia.

La asignación de dineros bajo la Iniciativa Regional Andina se debe redistribuir, de modo que se ponga menos énfasis en la erradicación y se mejoren las perspectivas económicas de los campesinos cocaleros mediante la creación de alternativas viables. Los programas de asistencia para el control de drogas de Estados Unidos deben cambiar drásticamente hacia la promoción de una política global de desarrollo rural tendiente a la reducción de la pobreza, en la que las actividades de desarrollo alternativo sostenible para los campesinos que actualmente participan en cultivos ilícitos sean un elemento principal. La erradicación forzada no debe dejar a los campesinos sin alternativas, pues la experiencia ha demostrado que luego volverán a

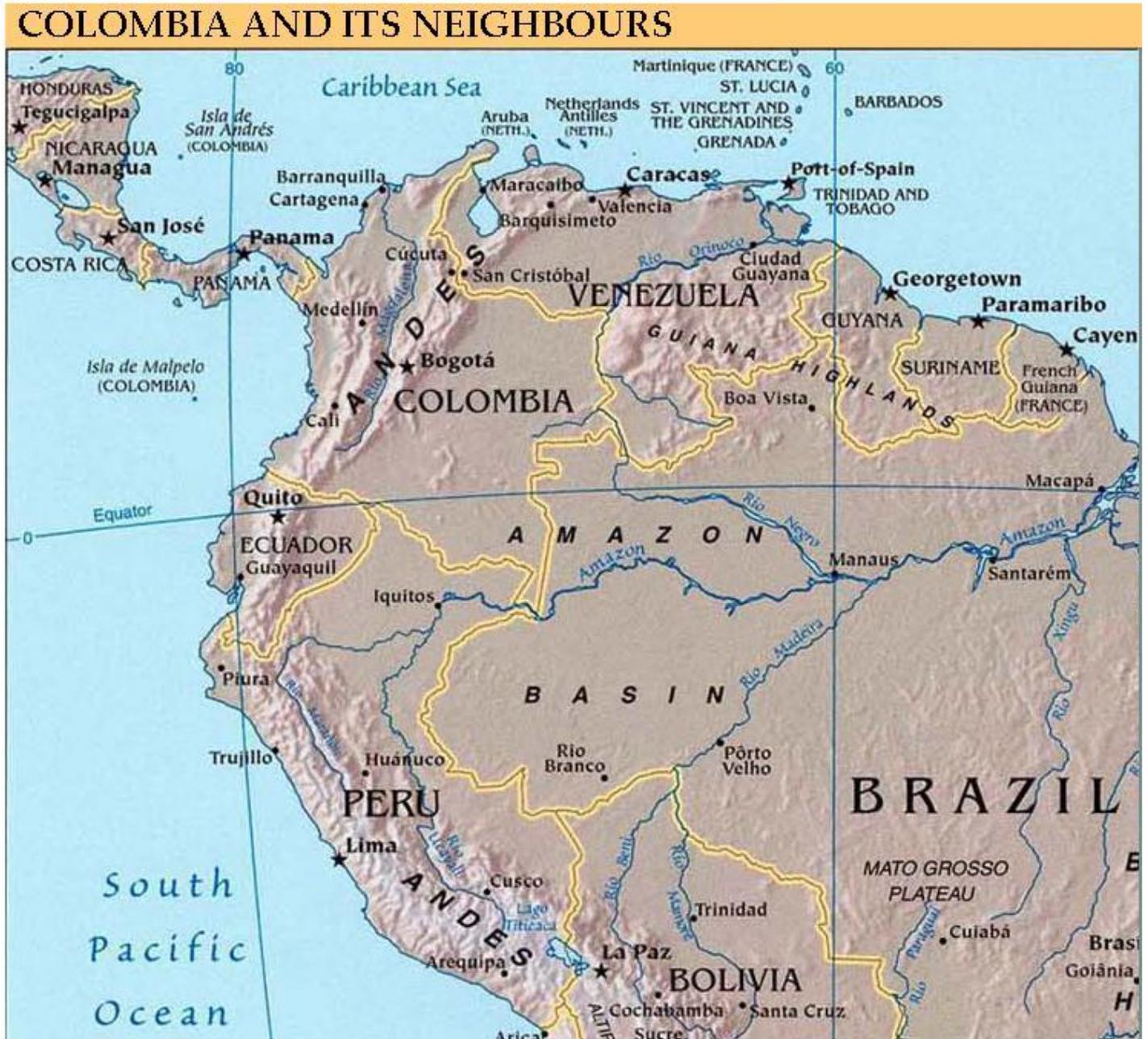
sembrar coca. Además, los programas de desarrollo alternativo deben formar parte de las políticas nacionales más amplias de reforma agraria, obras de infraestructura física a gran escala (carreteras, comunicaciones), desarrollo del capital humano y el desarrollo de

posibilidades de sustento rural diversificadas, incluida la producción agrícola.

Quito/Bruselas, 3 de marzo de 2005

ANEXO A

MAPA DE COLOMBIA Y SUS VECINOS



ANEXO C

MAPA DE PERÚ



ANEXO D

ACERCA DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización multinacional independiente sin ánimo de lucro, con más de 100 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con su sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones de campo, Crisis Group produce informes analíticos periódicos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman las decisiones en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de 12 páginas, que actualiza con regularidad la coyuntura en las situaciones de conflicto o conflicto potencial más sensibles del mundo.

Los informes y los boletines informativos de Crisis Group son distribuidos por correo electrónico y copia impresa entre un amplio número de funcionarios de ministerios y organizaciones internacionales, y también se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en materia de políticas.

El Consejo Directivo de Crisis Group --cuyos miembros incluyen figuras prominentes en los campos de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación-- participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group tiene como codirectores a Leslie H. Gelb, ex presidente del Consejo de Relaciones Exteriores, y Lord Patten of Barnes, ex comisionado europeo de Relaciones Exteriores. Su presidente y director ejecutivo desde enero de 2000 es Gareth Evans, ex ministro de Relaciones Exteriores de Australia.

La sede de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y el grupo tiene también oficinas de sensibilización en Washington DC, Nueva York, Londres y Moscú. En la actualidad, la organización cuenta con dieciocho oficinas de campo (en Ammán, Belgrado, El Cairo, Dakar, Dushanbe, Islamabad, Kabul, Nairobi, Osh, Puerto Príncipe, Pretoria, Pristina, Quito, Sarajevo, Seúl, Skopje, Tbilisi y Yakarta) y sus analistas trabajan en más de 50 países y regiones en crisis en cuatro continentes. En África, estos países incluyen Angola, Burundi, Costa de Marfil, República Democrática del Congo,

Eritrea, Etiopía, Guinea, Liberia, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Uganda y Zimbabwe; en Asia, Afganistán, Cashemira, Corea del Norte, Kazajistán, Kirguistán, Indonesia, Myanmar/Birmania, Nepal, Pakistán, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán; en Europa, Albania, Armenia, Azerbaiján, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kosovo, Macedonia, Moldavia, Montenegro y Serbia; en el Medio Oriente, toda la región desde el norte de África hasta Irán; y en América Latina, Colombia, la región andina y Haití.

Crisis Group recauda fondos de gobiernos, fundaciones sin ánimo de lucro, empresas y donantes individuales. En la actualidad, recibe aportes de las siguientes entidades y departamentos gubernamentales: Agencia Intergubernamental de la Francofonía, Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Austria, Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Checa, Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, Ministerio de Relaciones Exteriores de Irlanda, Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Agencia de Nueva Zelanda para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de China (Taiwan), Ministerio de Relaciones Exteriores Real de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores Real de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido y Oficina de la Commonwealth, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Entre las fundaciones y los donantes del sector privado se cuentan: Atlantic Philanthropies, Carnegie Corporation of New York, Ford Foundation, Bill & Melinda Gates Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Henry Luce Foundation Inc., John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, John Merck Fund, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, David and Lucile Packard Fund, Ploughshares Fund, Sigrid Rausing Trust, Sasakawa Peace Foundation, Sarlo Foundation of the Jewish Community Endowment Fund, United States Institute of Peace y Fundação Oriente.

Marzo de 2005

ANEXO E

INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS DE CRISIS GROUP SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE 2002

La esquivia búsqueda de la paz en Colombia, Informe sobre América Latina N°1, 26 de marzo de 2002

Las elecciones para Congreso del 10 de marzo en Colombia, Boletín informativo sobre América Latina N°1, 17 de abril de 2002

The Stakes in the Presidential Election in Colombia, Boletín informativo sobre América Latina N°2, 22 de mayo de 2002 (en inglés)

Colombia: Perspectivas de paz con el ELN, Informe sobre América Latina N°2, 4 de octubre de 2002

Colombia: ¿Durará la luna de miel de Uribe?, Boletín informativo sobre América Latina N°3, 19 de diciembre de 2002

Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad, Informe sobre América Latina N°3, 8 de abril de 2003

La crisis humanitaria en Colombia, Informe sobre América Latina N°4, 9 de julio de 2003

Colombia: negociar con los paramilitares, Informe sobre América Latina N°5, 16 de septiembre de 2003

Colombia: la política de seguridad democrática del presidente Uribe, Informe sobre América Latina N°6, 13 de noviembre de 2003

Rehenes por prisioneros: ¿Un camino hacia la paz en Colombia?, Boletín informativo sobre América Latina N°4, 8 de marzo de 2004

Venezuela: ¿Hacia una guerra civil?, Boletín informativo sobre América Latina N°5, 10 de mayo de 2004

Fortalecer los intereses de Europa en los Andes, Boletín informativo sobre América Latina N°6, 15 de junio de 2004

Las divisiones en Bolivia: ¿Demasiado hondas para superarlas?, Informe sobre América Latina N°7, 6 de julio de 2004

Desmovilizar a los paramilitares en Colombia: ¿Una meta viable?, Informe sobre América Latina N°8, 5 de agosto de 2004

Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe, Informe sobre América Latina N°9, 23 de septiembre de 2004

A New Chance for Haiti?, Informe sobre América Latina/el Caribe N°10, 17 de noviembre de 2004 (también disponible en francés)

Guerra y droga en Colombia, Informe sobre América Latina N°11, 27 de enero de 2005

Haiti's Transition: Hanging in the Balance, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N°7, 8 de febrero de 2005

OTROS INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS

Para ver los informes y boletines informativos de Crisis Group sobre:

- Asia
- África
- Europa
- Medio Oriente y Norte de África
- Investigaciones temáticas
- *CrisisWatch*

visite nuestra página web en www.crisisgroup.org

ANEXO F

MIEMBROS DEL CONSEJO DIRECTIVO DE CRISIS GROUP

Codirectores

Leslie H. Gelb

Presidente emérito del Consejo de Relaciones Exteriores, EE.UU.

Lord Patten of Barnes

Ex comisionado europeo de Relaciones Exteriores, Reino Unido

Presidente y director ejecutivo

Gareth Evans

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Australia

Comité ejecutivo

Morton Abramowitz

Ex subsecretario de Estado de los Estados Unidos y embajador en Turquía

Emma Bonino

Miembro del Parlamento Europeo; ex comisionada europea

Cheryl Carolus

Ex alta comisionada de Suráfrica ante el Reino Unido; ex secretaria general del ANC

Maria Livanos Cattau*

Secretario general, Cámara de Comercio Internacional

Yoichi Funabashi

Corresponsal diplomático en jefe y columnista de The Asahi Shimbun, Japón

William Shawcross

Periodista y escritor, Reino Unido

Stephen Solarz*

Ex congresista de los Estados Unidos

George Soros

Director de Open Society Institute

William O. Taylor

Director emérito, The Boston Globe, EE.UU.

*Subdirector

Adnan Abu-Odeh

Ex asesor político del rey Abdullah II y del rey Hussein; ex representante permanente ante la ONU de Jordania

Kenneth Adelman

Ex embajador de los Estados Unidos y director de la Agencia de Control de Armas y Desarme

Ersin Arioglu

Miembro del Parlamento, Turquía; presidente emérito de Yapi Merkezi Group

Diego Arria

Ex embajador de Venezuela ante la ONU

Zbigniew Brzezinski

Ex asesor de seguridad nacional de la presidencia de los Estados Unidos

Victor Chu

Presidente de First Eastern Investment Group, Hong Kong

Wesley Clark

Ex comandante supremo aliado de la OTAN, Europa

Pat Cox

Ex presidente del Parlamento Europeo

Ruth Dreifuss

Ex presidente de Suiza

Uffe Ellemann-Jensen

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Dinamarca

Mark Eyskens

Ex primer ministro de Bélgica

Stanley Fischer

Vicepresidente de Citigroup Inc.; ex primer subdirector administrativo del Fondo Monetario Internacional

Bronislaw Geremek

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Polonia

I.K. Gujral

Ex primer ministro de India

Carla Hills

Ex secretaria de Vivienda de los Estados Unidos; ex representante comercial de los Estados Unidos

Lena Hjelm-Wallén

Ex viceprimer ministra y ex ministra de Relaciones Exteriores de Suecia

James C. F. Huang

Subsecretario general de la presidencia, Taiwan

Swanee Hunt

Fundadora y presidenta de Women Waging Peace; ex embajadora de los Estados Unidos en Austria

Asma Jahangir

Relator especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, ex presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán

Ellen Johnson Sirleaf

Asesora senior de Modern Africa Fund Managers; ex ministra de Finanzas de Liberia y directora de la Oficina Regional de África del PNUD

Shiv Vikram Khemka

Fundador y director ejecutivo (Rusia) de SUN Group, India

James V. Kimsey

Fundador y presidente emérito de America Online, Inc.(AOL)

Bethuel Kiplagat

Ex secretario permanente, Ministerio de Relaciones Exteriores de Kenia

Wim Kok

Ex primer ministro de los Países Bajos

Trifun Kostovski

Miembro del parlamento de Macedonia; fundador de Kometal Trade Gmbh

Elliott F. Kulick

Presidente de Pegasus International, EE.UU.

Joanne Leedom-Ackerman

Novelista y periodista de Estados Unidos

Todung Mulya Lubis

Abogado especializado en derechos humanos y escritor, Indonesia

Barbara McDougall

Ex secretaria de Estado para Asuntos Exteriores de Canadá

Ayo Obe

Presidente del Comité Directivo de World Movement for Democracy, Nigeria

Christine Ockrent

Periodista y escritora francesa

Friedbert Pflüger

Vocero de política exterior del Grupo Parlamentario CDU/CSU en el Parlamento alemán

Victor M. Pinchuk

Miembro del Parlamento de Ucrania; fundador del Interpipe Scientific and Industrial Production Group

Surin Pitsuwan

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia

Itamar Rabinovich

Rector de la Universidad de Tel Aviv; ex embajador de Israel en los Estados Unidos y jefe de la delegación negociadora con Siria

Fidel V. Ramos

Ex presidente de Filipinas

Lord Robertson of Port Ellen

Ex secretario general de la OTAN; ex secretario de Defensa del Reino Unido

Mohamed Sahnoun

Asesor especial del secretario general de las Naciones Unidas en África

Ghassan Salamé

Ex ministro de Líbano; profesor de Relaciones Internacionales en París

Salim A. Salim

Ex primer ministro de Tanzania; ex secretario general de la Organización para la Unidad Africana

Douglas Schoen

Socio fundador de Penn, Schoen & Berland Associates, Estados Unidos

Pär Stenbäck

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Finlandia

Thorvald Stoltenberg

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Noruega

Grigory Yavlinsky

Presidente del Partido Yabloko y de su bancada en la Duma, Rusia

Uta Zapf

Presidente del subcomité de desarme, control de armas y no proliferación del Parlamento alemán

Ernesto Zedillo

Ex presidente de México; director del Yale Center for the Study of Globalization

JUNTA ASESORA INTERNACIONAL

El Consejo Asesor Internacional de Crisis Group está conformado por grandes donantes individuales y corporativos que aportan regularmente a la organización sus consejos y experiencia.

Rita E. Hauser (Presidenta)

Marc Abramowitz

Anglo American PLC

John Chapman Chester

Peter Corcoran

Credit Suisse Group

John Ehara

Equinox Management Partners

JP Morgan Global Foreign

Exchange and Commodities

George Kellner

George Loening

Douglas Makepeace

Anna Luisa Ponti

Quantm

Michael L. Riordan

Sarlo Foundation of the Jewish

Community Endowment Fund

Tilleke & Gibbins

International LTD

Baron Ullens

Stanley Weiss

Westfield Group

Yasuyo Yamazaki

Sunny Yoon

ASESORES SENIOR

Los asesores senior de Crisis Group son ex miembros del Consejo Directivo (que no desempeñan en la actualidad cargos ejecutivos), que mantienen su relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría.

Oscar Arias

Zainab Bangura

Christoph Bertram

Jorge Castañeda

Eugene Chien

Gianfranco Dell'Alba

Alain Destexhe

Marika Fahlen

Malcolm Fraser

Max Jakobson

Mong Joon Chung

Allan J. MacEachen

Matt McHugh

George J. Mitchell

Mo Mowlam

Cyril Ramaphosa

Michel Rocard

Volker Ruehe

Simone Veil

Michael Sohlman

Leo Tindemans

Ed van Thijn

Shirley Williams

A marzo de 2005