

# **LA POLÍTICA SOBRE LAS DROGAS: UNA MIRADA ACTUAL SOBRE SUS ASPECTOS MUNDIALES, REGIONALES Y LOCALES**

***Germán Vera Esquivel\****

## **1. INTRODUCCIÓN**

Escribir sobre el problema de las drogas es una tarea compleja. Sobre todo porque existen diversas visiones acerca del tema y porque “el tráfico ilícito de drogas (que comúnmente se denomina narcotráfico) está generalmente vinculado a otras actividades delictivas, tales como el terrorismo, el tráfico de armas, la trata de personas, la corrupción y el blanqueo de dinero, todo lo cual hace de ella una amenaza especialmente grave y compleja” (Ruda & Novak, 2009, pág. 41).

Por ello, con este artículo lo que busco es explicar de manera sencilla las políticas sobre las drogas en la actualidad, y presentar mi perspectiva personal desde un enfoque internacional, regional y local, por implicar este problema tanto acciones transfronterizas como responsabilidades globales.

Este artículo nace de mi experiencia como Director de Compromiso Global en la Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)

---

\* Diplomático y Doctor en Derecho. Ha sido Director de Compromiso Global en la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA, durante los años 2015 y 2016. Miembro Asociado de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

durante los años 2015 y 2016. En ese sentido, mi artículo se nutre de mis lecturas y experiencias personales durante mi paso por esta Institución.

Esta experiencia me ha permitido contribuir a defender la posición histórica de nuestro país, que incluye una visión integral, equilibrada y sostenible sobre la problemática de las drogas así como políticas públicas que enfaticen el desarrollo alternativo, la reducción de la oferta y la demanda, la lucha contra el lavado de activos y el fomento de la cooperación judicial internacional.

Sobre el problema de las drogas se puede escribir desde diversas ópticas, al ser un “fenómeno complejo, dinámico y multicausal” (OEA, Estrategia Hemisférica sobre Drogas, 2016). Por ejemplo, algunos escriben como políticos y otros como académicos y/o consultores. En ese sentido, debo aclarar que este ensayo lo escribe un Diplomático con más de veinticinco años de experiencia en los temas internacionales.

En ese sentido, es menester señalar que el problema de las drogas es muy importante para el Perú y para el mundo y por ello creo que debe abordarse con suma precisión y precaución sin desconocer el hecho de que “la guerra contra las drogas”<sup>1</sup>, potenciada en las últimas cuatro décadas, es un fenómeno que partió de sentidos fijos y delimitados, pero que ha evolucionado hacia cuestionamientos y críticas. A nivel mundial, los discursos se transforman desde los conceptos totalizadores hacia las subjetividades y las singularidades, lo que obliga a repensar las aproximaciones que han primado hacia las sustancias (Jácome Rosenfeld, 2013, pág. 82).

La primera parte de este artículo se ocupará de la Política Mundial sobre las Drogas, de lo que se ha denominado el Problema Mundial de las

<sup>1</sup> El término “guerra contra las drogas” fue acuñado por el presidente estadounidense Richard Nixon en 1971, pero, para algunos analistas, la lucha ya había empezado en 1914, por lo que, en 1961, se adoptó la Convención Única sobre Estupefacientes, un acuerdo mundial para luchar contra las drogas en el marco de la ONU.

Drogas (PMD) en los foros internacionales. Así, fundamentalmente haremos referencia a la Asamblea General Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS 2016) que se llevó a cabo en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en abril pasado, reconociendo que este fue un año muy importante en el tema drogas.

La segunda parte de este artículo abordará los desarrollos que sobre el tema de las Drogas se llevan a cabo en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), especialmente en el foro de Drogas de esa organización denominada la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Sobre el particular, destacaremos especialmente los desarrollos de la Quincuagésima Octava Reunión de la CICAD (CICAD 58) que se llevó a cabo en Trujillo, Perú, en noviembre del año 2015 y los trabajos de la primera reunión del “*Grupo de Expertos de Desarrollo Alternativo*” que se llevó a cabo en Lima en mayo del presente año 2016.

La tercera parte de este artículo se referirá a los avances que ha habido en el tema del Desarrollo Alternativo en nuestro país en la última década. El Desarrollo Alternativo (DA) que considero que es un elemento esencial para la reducción de la oferta, luego de permanecer casi treinta años en el país, ha demostrado ser un modelo positivo cuando se aplica de manera integral. (GIZ, 2013, pág. 10).

Para finalizar, ofreceré algunas conclusiones preliminares y cuáles podrían ser los temas a tener en consideración para el futuro en este fascinante asunto.

## **2. LA POLÍTICA MUNDIAL SOBRE LAS DROGAS. LA UNGASS 2016**

Este año 2016 fue muy importante a nivel mundial en el tema de las drogas puesto que en abril pasado se llevó a cabo la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas, conocida por sus siglas en inglés como UNGASS 2016.

Este tipo de reuniones se llevan a cabo aproximadamente cada diez años para que los países del mundo puedan debatir en el foro de las Naciones Unidas la problemática de sus países sobre el tema de las drogas y asimismo la problemática mundial sobre este asunto.

Esta reunión fue convocada por las Naciones Unidas a solicitud de tres países: México, Colombia y Guatemala. Estos tres Estados solicitaron en el año 2012 que se adelante la reunión de la UNGASS, programada originalmente para el año 2019. Por ello, la reunión se llevó a cabo del 19 al 21 de abril del presente año 2016.

La mencionada Cumbre congregó a Presidentes, Ministros de Estado y Representantes del tema drogas de todos los países del mundo, quienes se reunieron en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Al respecto, diversos analistas han señalado que en el tema de drogas este tipo de reuniones permite que: “los líderes en América Latina cuestionen cada vez más las premisas que subyacen en las políticas actuales y formulen llamados para debatir enfoques alternativos” (Youngers, 2013, pág. 13).

Al respecto, para un gran número de analistas internacionales, los resultados de la referida reunión fueron decepcionantes pues no se modificó la estructura tradicional de la política mundial sobre las drogas que está basada en el respeto de las tres Convenciones de las Naciones Unidas sobre este tema,<sup>2</sup> cuyo objetivo es “tipificar medidas de control aplicables a nivel internacional con el fin de garantizar la disponibilidad de sustancias psicoactivas para fines médicos y científicos, y prevenir su desvío hacia canales ilegales, incluyendo también disposiciones generales sobre tráfico y consumo de sustancias psicoactivas” (Transnational Institute, 2015).

En ese sentido, de lo estipulado por estos Convenios internacionales se puede colegir que las drogas no implican peligrosidad *per se*, sino su

<sup>2</sup> Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y su Protocolo de 1972; Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

abuso (reconociendo su componente adictivo) y el tráfico ilícito. Más bien, el enfoque de Naciones Unidas recogido en estos tratados es hacia el abastecimiento regulado para la atención de problemas de salud pública.

En la UNGASS 2016, los referidos países de la región latinoamericana (Méjico, Colombia y Guatemala) buscaron a través de los discursos de sus Presidentes<sup>3</sup> un cambio en la política mundial sobre las drogas. Sin embargo, en la reunión de Nueva York prevaleció la tradicional visión conservadora de esta problemática, fundamentalmente basada en el control de las drogas y la represión de su comercialización.

El discurso del Presidente mexicano en este foro mundial destacó el hecho de que en los casi cuarenta años de “guerra contra las drogas” no se ha logrado inhibir la producción, el tráfico, ni el consumo de drogas en el mundo, más bien “el narcotráfico sigue siendo una de las actividades más lucrativas del crimen organizado y un factor decisivo para su expansión transnacional” (Centro de Información de Naciones Unidas, 2016).

Por su parte, el presidente colombiano, se preguntó si el mundo ha ganado esta guerra o por lo menos si la vamos ganando. Y su respuesta fue: “infortunadamente no”. Ante este escenario, advirtió que estamos obligados a replantear el tratamiento, basado en evidencias y alejado de prejuicios e ideologías (Radio ONU, 2016).

El Jefe de Estado de Guatemala, reconoció en su discurso que la sesión especial fue una oportunidad histórica “no sólo para reflexionar de manera crítica sobre la eficacia y los desafíos de la política mundial de drogas, sino para reorientar, mejorar y profundizar la cooperación internacional frente a este problema” (Misión Permanente de Guatemala ante las Naciones Unidas, 2016).

No obstante lo acontecido, la UNGASS terminó siendo también una oportunidad y vitrina para que cada país pueda mostrar sus avances en el tema de las drogas; pues este tipo de reuniones globales permite que

<sup>3</sup> Enrique Peña Nieto, Juan Manuel Santos y Jimmy Morales.

los países puedan presentar sus avances en el tema drogas<sup>4</sup>, en cada uno de sus países; incluida la sociedad civil. (Masías, 2016).

Hay que recordar que el Problema Mundial de las Drogas varía de acuerdo a cada país y a cada región geográfica, pues existen “*países productores*”; “*países consumidores*”; y, “*países de tránsito*” de drogas como se explica de manera general. Incluso la forma como se implementan estas Convenciones internacionales en sus territorios se realiza sobre la base de su propio contexto, cultura, creencias y procesos de desarrollo.

En el plano internacional es menester reconocer que la arquitectura del sistema de las Naciones Unidas para tratar y resolver el Problema Mundial de las Drogas se basa en tres organismos. El primero es la Comisión de Estupefacientes (CND en inglés, *Commission on Narcotic Drugs*) cuya sede se encuentra en Viena, Austria.

La CND se reúne todos los años, durante una semana en el mes de marzo. El objetivo de la CND es definir los temas relacionados con el sistema mundial de control de drogas. De la CND depende la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) que son los otros dos organismos que buscan solucionar el Problema de las Drogas a nivel mundial. Por supuesto, sin soslayar a la Organización Mundial de la Salud (OMS), a quien las ya mencionadas Convenciones asignan también responsabilidades.

El Perú a través de DEVIDA y la Diplomacia peruana participa permanente y consistentemente en los trabajos de estos organismos.

Como hemos señalado, la política tradicional sobre el Problema Mundial de las Drogas se encuentra basada en el respeto a las tres Convenciones de las Naciones Unidas sobre el tema drogas. Al respecto,

<sup>4</sup> Así el Perú, a través de DEVIDA y la Cancillería, ofreció en esta Cumbre de las Drogas en Nueva York productos provenientes del desarrollo alternativo como café y cacao. Asimismo, en los foros de la sociedad civil en la Cumbre de Nueva York, instituciones como CEDRO presentaron su visión sobre el tema de las drogas en nuestro país.

según el *Transnational Institute* estas Convenciones fueron evolucionando desde el periodo denominado como la década de los Tratados sobre control de drogas de la ONU, que se inició cuando se asumió la revolución contracultural de los sesenta, pasando por la búsqueda de la conciliación de las tendencias normativas divergentes de los setenta y finalmente acompañando la intensificación de la guerra contra las drogas de los ochenta (Transnational Institute, 2015).

La interpretación predominante de estos Convenios internacionales consolidó, pues, un paradigma en el abordaje del fenómeno de las drogas centrado principalmente en la adopción de acciones enfocadas a disminuir la oferta, usualmente empleando la represión y criminalización, la misma que actualmente se propone re-pensar, sobre la base de consensos normativos globales más claros, una cooperación internacional integral, acciones conjuntas financieras e interacción entre entidades para el diseño e implementación de estrategias sobre las drogas.

Debemos hacer notar algunos resultados de la última reunión de la UNGASS. Si bien el paradigma de lucha contra las drogas en donde predominan las políticas de seguridad se mantiene, existen ya iniciativas multilaterales expresadas en este escenario para el cambio o la moderación de este. Pero, además, es pertinente reconocer que el documento final aprobado en la UNGASS 2016 contiene elementos fundamentales de la posición peruana sobre el tema de las drogas como son: el enfoque integral, equilibrado y sostenible de las políticas sobre las drogas; el respeto a las tres Convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas; la validez del planteamiento de buscar una sociedad libre del abuso de drogas y finalmente el reconocimiento del desarrollo alternativo como un valioso instrumento para la reducción de la oferta.

### **3. LA POLÍTICA REGIONAL SOBRE LAS DROGAS. LA CICAD 58 DE LA OEA**

Debemos destacar, que no obstante, los avances normativos internacionales que obligan a todos los Estados a implementarlos dentro

de sus fronteras, debemos reconocer que “el tema de las reformas sobre políticas de drogas se encuentra ahora en la primera línea de la agenda regional y, como resultado de una iniciativa lanzada en América Latina, también lo está en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas” (Youngers, 2013, pág. 13).

En ese sentido, la OEA ha logrado los siguientes consensos: el problema de drogas se debe abordar con un enfoque de salud pública; se deben implementar reformas judiciales orientadas a proveer alternativas al encarcelamiento; el delito organizado transnacional es un actor principal en el problema de drogas; es indispensable fortalecer las instituciones judiciales y de orden público (OEA, Informe de drogas de la OEA: 16 meses de debates y consensos, 2014, págs. 8-16).

En el marco de la Organización de Estados Americanos tenemos un instrumento y mecanismos internacionales sobre el tema de drogas o vinculados a este, que son reconocidos por distintos tratadistas, como la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Adicionalmente, la CICAD adoptó en mayo del 2010 la “Estrategia Hemisférica sobre Drogas”, que abarca las siguientes áreas: Fortalecimiento institucional, Reducción de la Demanda, Reducción de la Oferta, Medidas de Control y Cooperación Internacional.

Un año más tarde, con el fin de implementar estas estrategias, adoptó el “Plan de Acción Hemisférica sobre Drogas, 2011-2015”, que pretende servir de parámetro para el desarrollo de proyectos y programas nacionales y como herramienta para la integración de la agenda hemisférica, cuyos ejes transversales son el financiamiento y la capacitación.

El monitoreo del avance en la implementación la CICAD lo realiza mediante el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), que en rondas de evaluación de implementación de recomendaciones comunes, se alimenta de la información proporcionada por el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID), que propone los puntos críticos que deben abordarse, así como de las visitas a los Estados miembros. Asimismo, actualmente viene

preparando el borrador del Plan de Acción 2016-2020 de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la CICAD (CICAD C. I., 2016, pág. 2).

El Perú fue anfitrión del Quincuagésimo Octavo Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD 58). La CICAD, como ha quedado claro, es el foro de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Fue fundada en 1986 y este año 2016 cumple 30 años de su fundación. La CICAD está integrada por los 34 Estados miembros de la OEA.

Como hemos mencionado, al Perú le correspondió la organización de la CICAD 58<sup>5</sup> y esta se llevó a cabo en Trujillo en noviembre del año pasado. La ocasión fue propicia para que los países del hemisferio puedan presentar nuevamente sus posiciones sobre el tema de las drogas en la región.

La CICAD 58 se llevó a cabo en una atmósfera de tranquilidad y dentro de los tradicionales cánones diplomáticos. Durante aquella ocasión la Presidencia de la CICAD la asumió el Perú. Para estos efectos, el Canciller de Guatemala vino desde su país para entregar la Presidencia en la sesión de inauguración.

Los debates y ponencias del evento pueden revisarse en la página electrónica de la CICAD. Pero es importante destacar que esta reunión fue previa a la Cumbre de las Drogas de Nueva York que se celebró en abril pasado. En ese sentido, países como Uruguay, Nicaragua, México y Colombia aprovecharon la ocasión para presentar argumentos en favor de los denominados “nuevos enfoques” en el abordaje de la problemática mundial de las drogas.

Igualmente, durante la reunión estos países buscaron con entusiasmo la adopción de un documento de consenso entre los Estados miembros de la OEA sobre el Problema Mundial de las Drogas. Este documento finalmente no tuvo el consenso esperado, pues quedó comprobado que

<sup>5</sup> Durante mi estadía en DEVIDA, tuve la oportunidad de ser designado el Coordinador Nacional de la CICAD 58.

hay diversas visiones sobre la problemática de las drogas en la región latinoamericana. De todos modos, es válido destacar que nuestro país tiene, –para algunos autores– una visión conservadora sobre el tema de las drogas, justificada fundamentalmente porque somos un país productor.

No obstante, en este mismo espacio internacional, se dio la oportunidad de exponer el enfoque de países de otras latitudes, como el de la Federación de Rusia, que destacó que los esfuerzos en este tema deben “basarse en el principio de la responsabilidad común y compartida de todos los Estados por la solución del problema mundial de drogas, en un enfoque integral y equilibrado hacia las estrategias y medidas orientadas a la reducción del consumo y oferta de drogas. Inclusive la inadmisibilidad de la legalización del uso de drogas para fines no médicos” (CICAD, Discurso del Jefe de delegación de la Federación de Rusia, 2015).

Para el Perú fue un momento importante ya que en esta reunión se aprobó la creación del “*Grupo de Expertos en Desarrollo Alternativo*” y se presentaron los logros del modelo peruano de desarrollo alternativo integral y sostenible que está: “*orientado a mejorar las condiciones económicas, políticas, sociales y ambientales en zonas de tráfico ilícito de drogas, con el fin de desvincular a la población del cultivo de coca y propiciar el desarrollo de una economía productiva lícita. Por ello, desde un enfoque de desarrollo humano, se busca incidir en las potencialidades de las familias rurales y mejorar sus condiciones de vida*” (CICAD, Modelo Peruano de Desarrollo Alternativo, 2015).

Sobre el tema del desarrollo alternativo, –que abordaremos con mayor amplitud en el siguiente acápite–, en la CICAD 58 se reconoció que: “*el concepto de desarrollo alternativo debería integrar no solamente a los actores vinculados con drogas en cada etapa (producción, consumo, tráfico) sino también a todos los tipos de producción (incluido el tráfico y uso de precursores químicos), y no limitado únicamente a contextos rurales, sino también a escenarios urbanos*”. (DEVIDA, Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible vinculado a las necesidades e intereses de todos los Estados Miembros de la OEA, 2016, pág. 1).

Finalmente, durante la reunión del “*Grupo de Expertos en Desarrollo Alternativo*” también se realizó una visita de campo a la ciudad de Tingo María para conocer sembríos de café y cacao provenientes del desarrollo alternativo, espacios que fueron recuperados de cultivos ilícitos en el pasado. A la referida visita asistieron funcionarios de la OEA y los representantes de los países participantes en la mencionada reunión del “*Grupo de Expertos en Desarrollo Alternativo*”.

#### **4. LA POLÍTICA LOCAL. EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL PERÚ Y NUESTRA POLÍTICA SOBRE LAS DROGAS**

Las Convenciones de las Naciones Unidas reconocen como su principio fundamental el denominado “principio de responsabilidades comunes y compartidas”. Este principio fue reconocido específicamente en la Convención de 1988. Refiriéndose a este principio, señala el documento “Posición del Perú frente a la Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS)” lo siguiente: “*En tanto el problema mundial de las drogas, en todos sus aspectos, afecta a casi todos los países, el Perú es consciente de que esta problemática debe enfrentarse eficaz y eficientemente con una voluntad política firme, sin diferenciación en las responsabilidades y con coordinación entre todos los agentes pertinentes a todos los niveles, y una cooperación internacional orientada por principios objetivos comunes como base de un enfoque integral y equilibrado*” (Perú, 2015).

Como ha sido una política esencial de reducción de la oferta, nuestro país viene aplicando, durante las últimas décadas, el modelo del Desarrollo Alternativo, el que implica básicamente la sustitución de cultivos ilícitos de hoja de coca por cultivos lícitos como el café y el cacao. Este concepto, en el caso del Perú, también abarca el apoyo a los agricultores con semillas, titulación, caminos comunales, capacitación, vale decir inversión.

El Perú tradicionalmente ha sido respetuoso de las tres Convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas. Al respecto, señala el documento Posición del Perú frente a la Asamblea Extraordinaria de las Naciones

Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) que: “*El Perú considera que en su conjunto (las Convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas) son un amplio marco de consensos que constituyen la piedra angular del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes, y que nos permiten abordar sus distintos componentes con un enfoque pragmático, a fin de enfrentar de manera eficaz las complejidades que rodea la problemática*”.

De todos modos, debo reconocer que nuestro país al ser parte integrante de estas Convenciones internacionales tiene que seguir sus mandatos ya que el Perú tiene una obligación de acuerdo al Derecho Internacional. En ese sentido, compartimos la idea de que un eventual incumplimiento de las obligaciones contenidas en estas Convenciones generaría responsabilidad jurídica internacional del Estado, sin olvidar el hecho de que “pone en riesgo su seguridad interna y la posibilidad de seguir disfrutando de una serie de beneficios económicos y comerciales existentes, vitales para su crecimiento y desarrollo futuro” (Ruda & Novak, 2009, pág. 42).

No obstante esta innegable postura jurídica, considero que el DA es un modelo adecuado para el Perú, que es un país productor, puesto que dentro de nuestras fronteras se cultiva hoja de coca y se produce cocaína que es exportada al exterior. El DA es una fórmula adecuada, una esencial política de reducción de la oferta, mientras los países del mundo, especialmente las grandes potencias, evolucionan en su visión y buscan caminos más permisivos sobre este tema.

En efecto, “el problema del Perú no es el consumo de drogas, pues estamos por debajo de la media en América Latina en medición de prevalencia. Nuestro verdadero problema es el control de la oferta, el tráfico ilícito, las nuevas rutas de narcotráfico, el transporte, el tráfico de insumos químicos y la producción potencial de cocaína” (Otárola, 2016).

Esto quiere decir también que “si optamos por el camino de la represión, hoy el mundo de las drogas termina siendo más poderoso que los Estados donde se genera la oferta. Si vamos por el camino de la inteligencia, nos daremos cuenta de que el centro del problema está en la creciente demanda que nos arrastra a una mayor producción” (Reátegui, 2015, pág. 41).

De acuerdo a la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016, la política de drogas peruana tiene tres ejes: (1) la prevención; (2) la interdicción y sanción; y, (3) el desarrollo alternativo. El primero, tiene que ver con el apoyo, ayuda y consejería a los jóvenes. Allí se considera que el consumo de drogas es una enfermedad y que es necesario el tratamiento del drogodependiente como un enfermo. Se enfatiza en lo familiar y lo educativo.

El último informe de la OEA sobre drogas en la región señala que los elevados niveles de consumo, especialmente en la población adolescente, “estarían asociados a una alta percepción de facilidad de acceso a las drogas, como también a una importante oferta de las mismas, lo cual plantea otro desafío para las políticas de control de la oferta de drogas” (OEA-CICAD, 2015, pág. 20).

El segundo eje (interdicción y sanción) tiene que ver con la erradicación de los cultivos ilícitos de hoja de coca. Así, el tema de las drogas en el Perú no tiene que ver solo con la prevención como es el caso de Chile. Sino que también existe un problema de seguridad, al ser nuestro país productor de hoja de coca. Por ello, la variable de seguridad resulta ser muy importante.<sup>6</sup> En el Perú, la interdicción depende del Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga, también llamado Proyecto CORAH, que está bajo el mando del Ministerio del Interior.

El tercer eje ha probado ser en las últimas décadas un mecanismo efectivo de la reducción de la oferta de drogas en nuestro país. Sin embargo, como han señalado varios expertos debe ser aplicado de manera integral. Por ello, también requiere el apoyo estatal en áreas complementarias.

Un ejemplo del modelo de desarrollo alternativo aplicado en las zonas cocaleras es el de la zona de San Martín que tiene gran reconocimiento a nivel internacional (Modelo San Martín). Inspirado en

<sup>6</sup> Por ejemplo, un debate que existe desde hace algunos años es definir si el Estado peruano debe hacer interdicción en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), pero para ello se necesita decisión política y financiamiento.

ese modelo se halla el del “Valle del Monzón”<sup>7</sup> que como ya hemos mencionado fue presentado en la primera reunión del “*Grupo de Expertos de Desarrollo Alternativo*” de la CICAD realizado el 18 y 19 de mayo de este año 2016, en Lima, Perú.

Debemos remarcar que la reducción de cultivos ilegales de coca y la consecuente sustitución de cultivos necesitan siempre del apoyo estatal y de la cooperación internacional para favorecer la creación de postas médicas, construcción de caminos comunales, entrega de títulos de propiedad en las zonas de intervención, entre otras acciones. Como hemos mencionado el modelo San Martín es un exitoso ejemplo de la aplicación del DA, reconocido a nivel internacional como una práctica exitosa porque hubo un gran apoyo de la cooperación internacional.

Hasta el año 2012 el Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS) desarrollado por DEVIDA había registrado un efecto contención sobre la superficie de hoja de coca, demostrando la efectividad de los criterios de focalización, como los grados de dependencia de la población a los cultivos de coca y de accesibilidad para el desarrollo ilícito, junto a los ámbitos de consolidación del programa y contención de nuevos cultivos, y afectados por la dinámica de la economía ilegal impulsada por el tráfico ilícito de drogas (DEVIDA, Programa Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible 2014-2016, 2013, pág. 18).

Este programa, señala que DEVIDA “se basa en un enfoque impulsor de carácter multisectorial y de ejecución territorial, por las transferencias de funciones a Gobiernos Regionales y Locales, que abarca cuatro dimensiones: económica, social, ambiental y política, priorizando en la propuesta el desarrollo de las potencialidades de las personas, aumentando sus posibilidades y mejorando sus condiciones de vida” (DEVIDA, Programa Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible 2014-2016, 2013, pág. 28).

<sup>7</sup> Véase el libro de DEVIDA “Recuperando el Monzón”. Lima: Observatorio Peruano de Drogas, 2015.

Estas dimensiones responden a las limitaciones identificadas previamente en zonas cocaleras: limitado desarrollo de la cadena productiva agrícola (económico); inadecuado manejo de los recursos naturales (ambiental); limitado capital social (social); y, en el aspecto político, débil gobernanza (DEVIDA, Programa Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible 2014-2016, 2013, pág. 29).

Debemos tener en cuenta que, desde el punto de vista económico, el fenómeno de las drogas en el mundo se alimenta de una demanda creciente por cocaína del exterior, una oferta que se concentra en países como Perú, Colombia y Bolivia y, paradójicamente, el narcotráfico se ha convertido en la actividad más importante del país, estando su rentabilidad ligada a su carácter ilegal (Salazar, 2011).

Dentro de estos países el patrón común que subyace al problema es la ausencia del Estado, que el Desarrollo Alternativo puede ayudar a revertir. En el caso del Perú, reconoció Macroconsult en los años noventa que el cultivo de la hoja de coca se convirtió en la “causa de la aparición de una compleja problemática que abarca tanto lo social, lo económico como lo ecológico” (Macroconsult, 1990, pág. 3).

Finalmente, el centro del debate debería ser la implementación de acciones que reviertan las estadísticas desfavorables a las políticas antidrogas, que colocan al Perú principalmente como el supuesto primer exportador de cocaína desde hace tres años y el de más bajos índices de incautación por la policía de droga ilícita. Aunque sobre estos dos temas es necesario precisar que como lo ha indicado la UNODC, no existe un mecanismo de medición adecuado o similar para determinar lo afirmado, ya que también en Colombia y Bolivia se exporta cocaína y hay incautación. Y al no haber un mismo mecanismo de medición no se puede demostrar categóricamente la validez de estas afirmaciones.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Federico Tong de la UNODC ha señalado que: “el 7% de toda la droga que exporta el Perú sale al extranjero por los aeropuertos, el grueso (60%) sale por los puertos, mientras que 25% lo hace en avionetas y 8% por tierra”. Diario *El Comercio*, “Droga: este año se decomisaron más de 900 Kg”. Lunes 12 de octubre de 2015.

## 5. CONCLUSIONES

El problema de las drogas necesita de una respuesta global y consensuada. Las políticas antidrogas nacionales mantienen en la actualidad las divergencias del pasado. Las mismas que han facilitado el accionar del crimen organizado y mantenido un modelo represor sobre quienes son el eslabón más débil de la cadena de producción.

La sesión extraordinaria de la UNGASS de este año representa el primer impulso hacia una reevaluación de los compromisos globales en la materia, así como la mejor iniciativa interestatal por modificar el paradigma de entendimiento del fenómeno de las drogas, que se ha sostenido durante décadas en el modelo de la “guerra contra las drogas”, que motivó a muchos Estados a criminalizar su consumo.

Las medidas que se pueden adoptar a futuro ante el fenómeno de las drogas, se pueden sustentar en lo que ya resulta incuestionable por la mayoría de Estados miembros de esos acuerdos: La reducción de la oferta bajo el modelo tradicional y la disminución de la demanda con la prevención, el tratamiento y la rehabilitación.

Entendido desde la perspectiva económica, el Perú juega un papel neurálgico en el ciclo productivo mundial de las drogas, junto con Bolivia y Colombia, donde un modelo represivo sobre la producción ha demostrado tener falencias en la disminución tanto del consumo de drogas, como del narcotráfico. Esto abre la necesidad de buscar consensos regionales que concilien las políticas punitivas y con la no-criminalización, para luego diseminárlas a nivel mundial, sobre la base de la cooperación internacional y las responsabilidades comunes y compartidas. Igualmente, será necesario hacer más transparente el comercio de insumos o precursores químicos en las zonas de interdicción. (Holge, 2016).

Lo mencionado es sumamente importante en el Perú, en un escenario donde el cultivo de la hoja de coca se asocia a otros problemas como la minería ilegal, la tala ilegal, la trata de personas, la deforestación de bosques y el lavado de activos; problemas que estamos seguros el nuevo

Gobierno que se inicia afrontará con responsabilidad. Igualmente, habrá que tener presente que el nuevo Acuerdo de Paz en Colombia podría tener consecuencias en la redistribución espacial en el cultivo y producción de drogas cocaínicas; donde podría producirse un “efecto globo” hacia nuestro país; ya que la producción y tráfico de estupefacientes no respetan fronteras.

Por último, debemos reiterar que la posición peruana sobre este tema debe seguir manteniendo una visión integral, equilibrada y sostenible sobre el tema de las drogas; el respeto a las tres Convenciones de las Naciones Unidas; y el reconocimiento del desarrollo alternativo como un mecanismo efectivo de reducción de la oferta.

## BIBLIOGRAFÍA

CENTRO DE INFORMACIÓN DE NACIONES UNIDAS. (19 de abril de 2016). *Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto en la UNGASS 2016*. Obtenido de CINU: <http://www.cinu.mx/comunicados/2016/04/el-problema-mundial-de-las-dro/>

CICAD. (11-13 de noviembre de 2015). *Discurso del Jefe de delegación de la Federación de Rusia*. Obtenido de Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=3677>

CICAD. (11-13 de noviembre de 2015). *Modelo Peruano de Desarrollo Alternativo*. Obtenido de Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas: [www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=3647](http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=3647)

CICAD, C. I. (2016). *Borrador del informe anual 2015 de la CICAD a la Asamblea General de la OEA en su cuadragésimo sexto período ordinario de sesiones*. Washington: OEA-CICAD.

DEVIDA. (2013). *Programa Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible 2014-2016*. Lima: DEVIDA.

DEVIDA. (2016). Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible vinculado a las necesidades e intereses de todos los Estados Miembros de la OEA. Lima.

García Sayan, Diego. (1993). *Coca, Cocaína y Narcotráfico*. Lima: CAJ.

GIZ. (2013). *Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo. Principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas*. Bonn: GIZ.

- HOLGE, K. (2016). Política Antidroga con Evidencia. *Diario La República*, 23 de septiembre de 2016.
- JÁCOME ROSENFELD, A. (junio de 2013). Drogas en el Ecuador: ¿Política prohibitiva o democracia deliberativa? *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*(13), 81-94.
- MACROCONSULT. (1990). *Impacto económico del narcotráfico en el Perú*. Lima: Macroconsult.
- MASÍAS, C. (2016). *Impacto del Narcotráfico en Perú-Rol de las ONGs*. Lima: CEDRO.
- MISIÓN PERMANENTE DE GUATEMALA ANTE LAS NACIONES UNIDAS. (19 de abril de 2016). *Discurso de presidente de Guatemala, Jimmy Morales Cabrera en la UNGASS 2016*. Obtenido de Guatemala en las Naciones Unidas: <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/ungass-discurso-FINAL.pdf>
- NOVAK, F. (2010). *La legalización de las drogas: ¿Una alternativa viable para el Perú?* Lima: IDEI-PUCP.
- OEA. (2014). *Informe de drogas de la OEA: 16 meses de debates y consensos*. Guatemala: OEA.
- OEA. (02 de septiembre de 2016). *Estrategia Hemisférica sobre Drogas*. Obtenido de Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD): [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/strategy\\_2010\\_spn.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/strategy_2010_spn.asp)
- OEA-CICAD. (2015). *Informe sobre el uso de drogas en las Américas 2015*. Washington, D.C.: Observatorio Internacional de Drogas.
- OTÁROLA, A. (25 de septiembre de 2016). Droga al cuello. *Caretas*, 6-8.
- PERÚ, M. d. (2015). *Posición del Perú frente a la Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) a realizarse en Nueva York, en abril de 2016*.
- RADIO ONU. (21 de 4 de 2016). *Discurso de Juan Manuel Santos en la UNGASS 2016*. Obtenido de Noticias y medios de comunicación Radio ONU: <http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2016/04/disco-ntegro-de-juan-manuel-santos-en-la-ungass/#.V8ng3vnhDIU>
- REÁTEGUI, J. (2015). *Antidrogas. Nueva visión para enfrentar con éxito el tráfico ilegal*. Lima: Fondo editorial Universidad San Ignacio de Loyola.

- RUDA, J. J., & Novak, F. (21 de julio de 2009). *El tráfico ilícito de drogas en el Perú: Una aproximación internacional*. Lima: IDEI-PUCP. Obtenido de Repositorio de la Universidad Católica del Perú: [http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/39934/1\\_aproximacion.pdf?sequence=1](http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/39934/1_aproximacion.pdf?sequence=1)
- SALAZAR, R. (30 de 11 de 2011). *Aspectos económicos del narcotráfico en el Perú*. Obtenido de El óptimo de Pareto. Un Blog de Macroconsult: <http://blog.macroconsult.com.pe/contenido/narcotrafico/aspectos-economicos-del-narcotrafico-en-el-peru>
- SAMPER, Ernesto. (2013). *Drogas. Hacia la legalización*. Bogotá: Planeta.
- TRANSNATIONAL INSTITUTE, T. (7 de octubre de 2015). *Control de drogas de la ONU. Las décadas de los tratados*. Obtenido de Transnational Institute: <https://www.tni.org/es/publicacion/las-convenciones-de-drogas-de-la-onu#9>
- YOUNGERS, C. (junio de 2013). El debate sobre políticas de drogas en América Latina. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*(13), 13-25.

\* \* \*