

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GOBIERNO

Buscando autonomía. Análisis de la continuidad de la política exterior
peruana en tráfico ilícito de drogas

Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política
con mención en Relaciones Internacionales

Juan Manuel Torres Agurto

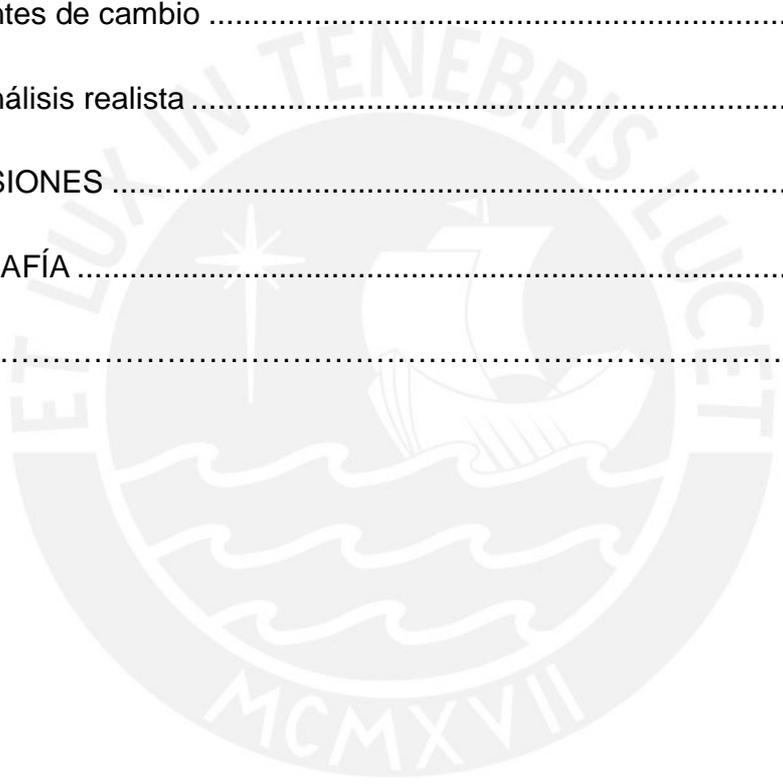
Asesor: Óscar Vidarte Arévalo

Enero, 2013

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. ESTADOS UNIDOS Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LAS DROGAS.....	10
1.1 Naciones Unidas.....	11
1.2 Estados Unidos y la “Guerra contra las Drogas”	15
1.3 La Organización de Estados Americanos	18
1.4 Los juegos de poder	20
CAPÍTULO 2. BUSCANDO UNA SALIDA. LA DEPENDENCIA PERUANA Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LAS DROGAS	24
2.1 La política exterior peruana antinarcoóticos	25
A. El proceso de profundización de la dependencia.....	28
B. Hacia “La Gran Transformación”	36
C. Humala y su política exterior en materia de tráfico ilícito de drogas	41

2.2 La frustrada reforma interna.....	48
CAPÍTULO 3. UNA APROXIMACIÓN ANALÍTICA DE LA CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN MATERIA DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS.....	
3.1 Fuentes de cambio	54
3.2 El análisis realista	57
CONCLUSIONES	62
BIBLIOGRAFÍA	66
ANEXO 1.....	73



INTRODUCCIÓN

La gravedad del fenómeno del narcotráfico es tal que produce efectos negativos como la afectación a la salud a través de la farmacodependencia, el incremento de niveles de violencia del crimen organizado y del usuario adicto, la distorsión de valores morales y familiares, la marginación social, entre otros. Además, representa una latente preocupación al Estado en la forma de amenaza a la gobernabilidad, al Estado de Derecho, a la democracia, a su soberanía, a los Derechos Humanos, a la seguridad y al desarrollo del país. En el ámbito económico, desalienta tanto el crecimiento como el desarrollo y crea una economía inestable supeditada a los vaivenes del mercado de la droga. Del lado ambiental, surgen externalidades negativas como la deforestación, la erosión y desertificación del suelo, la contaminación de cursos de agua y hasta la pérdida de diversidad biológica (Novak y Ruda, 2009: 14 – 25).

En el Perú, el fenómeno en cuestión ha ido en constante crecimiento cuantitativo a partir de comienzos del siglo XXI hasta la fecha, hecho demostrado en el aumento de hectáreas destinadas al cultivo ilegal de hoja de coca, de la

producción potencial de hoja de coca¹, de la fabricación potencial de cocaína, y del dinero involucrado en actividades vinculadas al narcotráfico (además del incremento de internos en penales a causas de este delito²).

Frente a esta situación, el Estado peruano, por mandato constitucional³, tiene la obligación jurídica de combatir y sancionar el tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, para alcanzar este objetivo, hemos convenido alinearnos a un régimen internacional de las drogas que se caracteriza por privilegiar el elemento represivo frente al disuasivo, siendo este muy criticado por presentar escasos resultados y no haber solucionado el problema mundial de las drogas. Esta adopción limita, en mayor o menor medida, la autonomía para el diseño y la aplicación de políticas públicas específicas para la lucha contra el narcotráfico en nuestro país. Al respecto, la cooperación internacional (una herramienta del régimen internacional predominante) de Estados Unidos al Perú demuestra la existencia de condicionamientos, “impidiéndole al Perú generar capacidad de verificación, monitoreo, transparencia y de rendición de cuentas, pues las rigideces que caracterizan esta cooperación restringen las capacidades del país para diseñar su propia estrategia antinarcóticos” (Descro, 2011: 98).

¹ Según Naciones Unidas, este indicador se refiere a la producción potencial de hoja de coca disponible para la producción de cocaína, por ejemplo, después de descontar el monto que el gobierno reporta para ser usado para propósitos tradicionales u otros permitidos bajo legislación nacional (World Drug Report 2010).

² A diciembre de 2012, el Tráfico Ilícito de Drogas representaba el segundo delito por el cual habían más internos en los penales. Fuente: Instituto Nacional Penitenciario INPE. Estadísticas. En: <<http://www.inpe.gob.pe/pdf/diciembre2012-e.pdf>>. Consulta: 17 de marzo de 2013.

³ Constitución Política del Perú. Artículo 8, capítulo 2, título 1.

En ese sentido, el régimen internacional de las drogas ha sido influenciado por un enfoque que refuerza y endurece sus reglas y procedimientos: la “guerra contra las drogas” impulsada por Estados Unidos. Esta política viene siendo impulsada desde 1971, cuando el entonces presidente estadounidense Richard Nixon, desde Washington, “implementó una política de erradicación y sustitución de cultivos, interdicción del tráfico y criminalización del consumo” (Ramírez y Youngers, 2011: 23). Desde entonces, la política exterior de Estados Unidos en materia antinarcóticos se ha enfocado en el control de la oferta en aquellos países latinoamericanos que están más comprometidos con el problema de las drogas. Estos Estados, carentes de recursos suficientes para la lucha contra este fenómeno, no han tenido más opción que alinearse, por cuestiones estratégicas, al razonamiento de la potencia que partía de la presunción de que “al reducirse la oferta, el tráfico de drogas se (haría) más peligroso y costoso, lo cual a su vez (produciría) una disminución en la producción, aumentando los precios y actuando como un factor de disuasión para la compra y el consumo de drogas por parte de los estadounidenses” (Youngers, 2005: 15).

Frente al imperante enfoque estadounidense de “guerra contra las drogas” (enmarcado en el régimen internacional de las drogas), el papel del Perú, a través de su política exterior, ha sido muy débil a lo largo del tiempo. Siendo esta una herramienta de los gobiernos para gestionar, canalizar y defender los intereses autónomos nacionales en el exterior, el Perú se ha caracterizado por tener una actitud sumisa referente al tráfico ilícito de drogas. No obstante, en aspectos

generales, la política exterior peruana se ha desarrollado a niveles bastante altos respecto de su propio estándar. Sin embargo, a pesar de los diversos énfasis que ha puesto cada gobierno, la política exterior de nuestro país no ha sido la más sólida en las negociaciones con la potencia regional. Al respecto, St. John señala que, hasta inicios de los 90's y a pesar de que el Perú buscó una mayor autonomía en esta materia, "cierta ambigüedad (continuó) caracterizando sus relaciones diplomáticas con los Estados Unidos debido a demandas en conflicto entre el nacionalismo peruano y la necesidad de cooperación norteamericana para alcanzar varios objetivos de política exterior" (St. John, 1999: 87).

A partir del gobierno de Alberto Fujimori, la relación con Estados Unidos cambiará y, de alguna forma, se consolidará. Así, se tenía la certeza de que este tenía mucho interés en el gobierno estadounidense, y consideraba que "el apoyo que brindaba al Perú era importante para su poderío en general" (McClintock, 2005: 78). En ese sentido, el aspecto de cooperación internacional para el control de drogas se hacía cada vez más intenso: programas como el *Air Bridge Denial* (Interrupción del Puente Aéreo) se llevaron a cabo hasta comienzos del año 2000, demostrando la disposición del gobierno peruano para adoptar las reglas y procedimientos de la política antidrogas de Estados Unidos.

Ya para la década del 2000 se han venido produciendo continuos esfuerzos frustrados en materia de política exterior para reanudar los programas de interdicción y control de la oferta de drogas, en la misma intensidad o más que la

que se llevaba a cabo durante la época fujimorista (continuando con el alineamiento al enfoque estadounidense de lucha contra las drogas). Esto responde al incremento de las actividades ilícitas del narcotráfico que hasta ahora continúa afectando gravemente al Perú. En ese sentido, la interdicción y otras herramientas represivas (como erradicación forzada e intercambios militares) fueron las reglas y procedimientos impuestos por la potencia, las mismas que representan (hasta ahora) la ausencia de autonomía del diseño, formulación y aplicación de las políticas contradrogas en nuestro país.

En los últimos años se produjo un rol un poco más activo por parte de la entidad encargada de la formulación de la política exterior peruana. Sin embargo, más allá de haberse llevado a cabo diversos eventos y cumbres por iniciativa peruana (como la Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Organismos Nacionales Especializados contra el Problema Mundial de las Drogas del 2012 y la Cumbre de Desarrollo Alternativo Perú – Tailandia en el mismo año) y dado un previo proceso de profundización de la dependencia de la política exterior peruana antinarcóticos hacia los postulados de política pública contra las drogas impulsados por Estados Unidos y enmarcados en el actual régimen internacional de las drogas, la política exterior peruana en materia de tráfico ilícito de drogas y en relación a la política hemisférica general de Estados Unidos sigue siendo dependiente.

En concreto, el problema planteado en esta investigación hace referencia a que, si bien ha sido parte de nuestra tradición, en política exterior, el estar alineado a las políticas contra drogas de Estados Unidos, los comienzos del gobierno de Ollanta Humala parecieron impulsar una mayor autonomía en el diseño y gestión de políticas públicas en esta materia (tanto a nivel interno como externo a través del plan de gobierno de “La Gran Transformación”). Así, si bien a nivel interno se comenzaron a dar algunos pasos en este sentido, la situación externa se mantuvo igual. En tal sentido, diversos factores influenciaron en el gobierno para que la administración Humala conviniera, actualmente, volver a alinearse (a nivel interno) y mantenerse alineado (a nivel externo) a los postulados y procedimientos generales de lucha contra las drogas estadounidense, regresando, de esa forma, al mismo esquema de trabajo de gobiernos anteriores.

En ese sentido, la pregunta de investigación cuestiona cómo comprender la continuidad de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas a pesar del cambio de gobierno el año 2011 y de las reformas propuestas en el "Plan de Gobierno" del nacionalismo. La hipótesis sustenta que la continuidad de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas, a pesar de los cambios propuestos en el "Plan de Gobierno" del nacionalismo sobre esta materia, es producto de un proceso de profundización de su dependencia hacia los postulados de política pública contra las drogas impulsados por Estados Unidos y enmarcados en el actual régimen internacional de las drogas. Esta dependencia se produce a razón de un análisis

racional que ha consolidado un tradicional alineamiento político y estratégico y que, así mismo, ha imposibilitado cualquier intento de reforma.

Con la finalidad de abordar un enfoque pertinente a esta investigación, se ha propuesto tomar en cuenta, como parte del marco teórico, el paradigma realista y su relación con los regímenes internacionales (para el caso del tráfico ilícito de drogas) y con el actor racional (en lo referente al análisis de costo y beneficio que se enmarcan en el realismo periférico). Estas herramientas permitirán comprender mejor el juego político y estratégico del gobierno peruano en materia de política exterior sobre el tráfico ilícito de drogas.

En ese sentido, las aproximaciones realistas al tema de regímenes internacionales nos permiten entender la dinámica del régimen internacional de las drogas. De acuerdo a este enfoque, los regímenes internacionales generan beneficios diferenciados para los Estados, les permiten coordinar y tienen al elemento del “poder” como eje central de la formación y supervivencia del régimen. Además, “el poder tiene un rol esencial, no como una amenaza para disciplinar Estados que se desvían de un acuerdo de colaboración, sino para determinar la forma del régimen en torno al cual todos los Estados coordinarán sus acciones” (Baylis y Smith, 2001: 314). En tal sentido, el análisis realista de los regímenes internacionales resulta totalmente aplicable al tema de las drogas y el narcotráfico, y será abordada en el capítulo uno con más precisión.

Por otra parte, diversas aproximaciones de política exterior también nos permitirán entender el cambio (o continuidad) en esta materia y para el caso del tráfico ilícito de drogas durante el gobierno de Ollanta Humala. En ese sentido, Merle señala que la toma de decisiones en política exterior suele estar concentrada en el ejecutivo, tanto a nivel del Jefe de Estado como a nivel del equipo gubernamental (Merle, 1995: 276 – 279). Esta afirmación nos permite descartar el proceso burocrático de toma de decisiones para la política exterior y los actores internos que intervienen en él. Además, resulta pertinente pues la toma de decisiones viene de un reducido sector estatal que busca maximizar los beneficios y reducir los costos, defendiendo así, al menos en teoría, los intereses nacionales. El actor racional, que se refiere principalmente a la idea del Estado como tomador de decisiones unitario (Hill, 2003: 98), será también tomado en cuenta para el análisis de la política exterior peruana en materia de lucha contra las drogas durante el gobierno de Humala. Así mismo, permitirá explicar las razones por las cuales éste volvió a alinearse a las reglas y procedimientos de la guerra contra las drogas estadounidense. En base a esta línea, el realismo periférico podría sugerir que la continuidad del alineamiento de la política exterior peruana antinarcóticos al régimen internacional de las drogas (y esencialmente a la política exterior estadounidense en esta materia) se produce dado que se busca evitar sanciones que representen amenazas concretas para el desarrollo nacional.

Por un lado, la metodología aplicada a la investigación es, fundamentalmente, cualitativa. Se utilizará la herramienta de consulta de fuentes,

la misma que estará relacionada al análisis interpretativo de la bibliografía relativa a política exterior, al tráfico ilícito de drogas y al realismo de las Relaciones Internacionales, entre otras. Además, la entrevista se constituye como otra herramienta metodológica, la cual permitirá reforzar las ideas planteadas en este trabajo. Por otro, esta investigación resulta importante porque la política exterior, perteneciente a la disciplina de las relaciones internacionales en la Ciencia Política, peruana en materia de control del tráfico ilícito de drogas es un área que ha tenido muy pocos estudios originados en el Perú. Además, porque pretende obtener información directa de los principales actores, nacionales y extranjeros, encargados del control del tráfico ilícito de drogas en el Perú y de la defensa de intereses nacionales particulares; lo cual permitirá señalar correctamente la dinámica de la elaboración de la política exterior peruana hacia la región en materia de tráfico ilícito de drogas.

CAPÍTULO 1. ESTADOS UNIDOS Y EL REGIMEN INTERNACIONAL DE LAS DROGAS

La problemática de las drogas data de miles de años y no es un fenómeno nuevo, como muchas veces se malentiende. En ese sentido,

históricamente, el hombre siempre ha consumido sustancias que alteran el funcionamiento del sistema nervioso central. El alcohol y los opiáceos fueron los primeros psicoactivos empleados con esta finalidad ya alrededor del 5000 A.C. y se estima que el cáñamo que da origen a la marihuana (*cannabis sativa*) se cultiva en China desde hace unos 4000 años atrás. (CEDRO, 2011: 13)

Lo que sí es (relativamente) nuevo son los acuerdos entre Estados conteniendo las formas de regular el cultivo, la producción, el tráfico, la venta y el consumo de sustancias ilícitas.

Con esta finalidad (y mayormente en el último siglo), se han establecido diversos mecanismos jurídicos y políticos como tratados internacionales, acuerdos bilaterales (o regionales) y/o declaraciones políticas, los mismos que han configurado el régimen internacional de las drogas y continúan buscando reducir las consecuencias negativas del narcotráfico y sus delitos asociados, a fin de

garantizar la seguridad internacional. Sin embargo, los regímenes internacionales, definidos por Baylis y Smith como “un conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión sobre el cual convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales” (Baylis y Smith, 2001: 303), también expresan las interacciones y la lucha de poder que se generan a nivel internacional entre los Estados, y el de las drogas no constituye una excepción. Es en este escenario donde el Estado más fuerte impone y el más débil asume. No obstante, en estos últimos años, la comunidad internacional está siendo testigo de nuevos debates en torno a reformas sustanciales de las políticas antidrogas y, ergo, del régimen internacional contra las drogas.

1.1. Naciones Unidas

En la segunda mitad del S. XX, el fenómeno del tráfico ilícito de drogas se expandió a niveles considerablemente altos. La gravedad de las consecuencias de este fenómeno llevó a muchos países a la búsqueda de consensos en torno a la mejor forma de enfrentarlo. En tal sentido, en el seno de Naciones Unidas, se constituyeron tres instrumentos (en forma de Tratados Internacionales) que hasta la actualidad rigen la mayoría de políticas nacionales contra las drogas. Así, en 1961, se estableció la Convención Única sobre Estupefacientes (enmendada por el Protocolo de 1972); en 1971 formalizó el Convenio sobre Sustancias

Psicotrópicas; y en 1988 se dio por acordada la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 señala que los Estados–Parte “adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias (a fin de) limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos” (art. 4). En tal sentido, “los Estados miembros deben erradicar los cultivos ilícitos de amapola o adormidera, cannabis y hoja de coca” (Novak y Ruda, 2009: 26). Cabe resaltar que, por la dirección de sus artículos, esta Convención contiene varios aspectos prohibicionistas. Por mencionar alguno, el masticado de la coca (que usualmente contiene carga tradicional en países como Bolivia o Perú) quedaría prohibido luego de 25 años de la entrada en vigor de dicho mecanismo (art. 48, inc. 1). Así mismo, sobre el cultivo, señala que, “cuando las condiciones existentes en el país (...) sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo del (...) arbusto de coca (...) resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la parte interesada prohibirá dicho cultivo” (art. 22). A este punto, cabe resaltar el monumental y exitoso esfuerzo del gobierno de Bolivia para denunciar y luego buscar ser readmitido a esta Convención con la reserva sobre el masticado de la hoja de coca, o acullico (del quechua *akullikuy*).

En el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, los Estados–Parte se comprometen a asegurar, en el plano nacional, la coordinación de la acción preventiva y represiva contra el tráfico ilícito. Así mismo, cooperarán estrechamente entre sí y con las organizaciones internacionales competentes de que sean miembros (art. 21). El tercer instrumento, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, “pone énfasis en la cooperación entre las partes en materia de interdicción o apoyo a esta, (...), fiscalización (...), cooperación judicial, inteligencia e intercambio de información y acciones de inteligencia financiera” (Novak y Ruda, 2009: 28). Sobre el cultivo de hoja de coca, esta Convención plantea un cambio en relación a la Convención del año 1961: el reconocimiento del cultivo destinado al uso tradicional lícito donde exista evidencia histórica (art. 14).

Resulta importante hacer mención, también, a los principales mecanismos de este sistema de control de drogas universal para el control y la fiscalización de sus normas y principios. Ellos son: la Comisión de Estupefacientes (adscrita al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y encargado, principalmente, de la formulación de recomendaciones a los Estados miembros para la aplicación de los tratados internacionales en la materia), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (instituida por la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y encargada, esencialmente, de examinar los informes que los Estados–parte deben presentar anualmente en relación al cumplimiento de las obligaciones previstas en el tratado) y la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el

Delito (constituida en el 2002 y con la finalidad de realizar labores de investigación y análisis, de labor normativa y gestionar proyectos de cooperación técnica para incrementar la capacidad de los Estados miembros para combatir las drogas ilícitas, la delincuencia y el terrorismo) (Novak y Ruda, 2009: 31, 32).

Estos tres acuerdos resultan importantes para enmarcar la lucha contra las drogas en las respectivas jurisdicciones de los Estados–Parte de Naciones Unidas, teniendo estos que modificar su legislación interna para adoptar sus principales recomendaciones de acción política y jurídica, las mismas que se han caracterizado por ser represivas. En otras palabras, y aunque el principal objetivo de las convenciones (de 1961 y 1971) es proteger la salud física y moral de la humanidad, “el modelo se ha basado en gran medida en el principio de la disuasión. Así, se ha centrado en la aplicación de la ley para interrumpir la oferta y, en última instancia, erradicar el mercado ilícito de las drogas” (IDPC, 2012: 1).

En suma, el régimen internacional de las drogas se guía por los principios y normas básicas cristalizadas en los convenios ratificados por los Estados–Parte de Naciones Unidas. Así mismo, estos instrumentos constituyen el marco normativo más importante en el mundo en esta materia. En tal sentido, las acciones y reacciones estatales usualmente se basan en ellos, sin embargo, muchas veces se producen diversos efectos contraproducentes que no hacen más que reforzar la actividad ilícita que se pretende combatir.

No obstante la característica universal de estos principios y normas, los países más comprometidos con el tráfico ilícito de drogas en América Latina han convenido seguir los lineamientos de política antinarcóticos impulsados por Estados Unidos de forma unilateral; los mismos que aún se mantienen bajo el paraguas de Naciones Unidas, pero que endurecen ciertas reglas y procedimientos, por un lado, y modifican algunas formas de comportamiento a Estados “aliados” en la lucha contradrogas, por otro.

1.2. Estados Unidos y la “Guerra contra las Drogas”

Aunque, de alguna forma, amparados en los principios y normas generales de Naciones Unidas, Estados Unidos ha impulsado, en los últimos cuarenta años, su propia guerra contra las drogas a nivel interno y externo. Esta guerra ha tenido mecanismos, herramientas y procedimientos específicos que han determinado el comportamiento de otros Estados afectados por el fenómeno en cuestión. En esa línea, la cooperación antidrogas estadounidense se encuentra, muchas veces, sujeta a condicionamientos particulares que satisfacerían los intereses particulares de la potencia.

Desde 1971, y dado el aumento de la demanda de drogas en Estados Unidos, Richard Nixon lanzó la, hoy conocida, “guerra contra las drogas”. Tiempo después, y ya para mediados de la década de 1980, Estados Unidos tuvo que enfrentar, a través de distintas políticas antidrogas, la expansión en su territorio del crack-cocaína y la violencia generada por su demanda (a raíz de la ilicitud de su

mercado). En ese contexto, el ex Presidente Ronald Reagan, el 8 de abril de 1986 y a través de la Directiva de Seguridad Nacional 221, declaró como política que

el comercio internacional de drogas amenaza la seguridad nacional de los Estados Unidos, a través de la potencial desestabilización de aliados democráticos. Es, entonces, la política de los Estados Unidos, en cooperación con otras naciones, el detener la producción y el flujo de narcóticos ilícitos, reducir la habilidad de grupos insurgentes y terroristas para usar el tráfico de drogas a fin de respaldar sus actividades y reforzar la habilidad de gobiernos individuales para confrontar y derrotar esta amenaza. (The White House, 1986: 2 – 6)

Así mismo, se estableció que, entre las acciones dirigidas por el Presidente, estaban: la completa consideración de las actividades de control de drogas en el planeamiento de ayuda externa, una expansión del rol de las Fuerzas Armadas para apoyar los esfuerzos contradrogas y (sobretudo) un énfasis adicional en el tema “narcóticos” como un asunto de seguridad nacional en la discusión con otras naciones, entre otras (The White House, 1986: 2 – 6).

Desde entonces,

la legislación rígida, el fortalecimiento de la aplicación de la ley y los elevados índices de encarcelamiento (han constituido) los mecanismos preferidos por el gobierno (estadounidense) para combatir la fabricación, el tráfico y el consumo de drogas. En el extranjero, las políticas de Estados Unidos en esta materia han tenido por objetivo la disminución de la oferta de drogas, especialmente de cocaína y heroína, mediante restricciones a la producción en los países “de origen” y decomiso de los cargamentos de tránsito. (Youngers, 2005: 15)

No obstante, varios críticos han señalado que mencionada política estadounidense (interna y exterior) ha fracasado sistemáticamente. En concreto, Ramírez y

Youngers señalan que “una revisión de los estudios llevados a cabo hasta la fecha muestra que los efectos de las políticas actuales son dispares. Hay éxitos puntuales, parciales y de corto plazo; pero en el largo plazo ha primado el fracaso” (Ramírez y Youngers, 2011: 24).

De acuerdo a Krasner, los cambios en los regímenes internacionales suceden porque: o se alteran los principios y normas del régimen, o se modifican sus reglas y procedimientos. En el primer caso, nos encontramos frente a un cambio de régimen, en el segundo, enfrentamos un cambio dentro del régimen (Krasner, 1983: 3 - 5). Para el caso analizado, el impulso y promoción de particulares reglas y procedimientos establecidos por Estados Unidos para la lucha contra las drogas en América Latina ha constituido, durante casi cuarenta años, un reforzamiento y un endurecimiento del régimen actual contra las drogas.

Sin embargo, en los últimos años ha habido diversos intentos por parte de la sociedad civil para lograr una modificación sustancial a los principios y normas del régimen internacional del control de drogas. Actualmente, su mayor logro, frente al controvertido fracaso de la “guerra contra las drogas” estadounidense, ha sido la *agendación* de la temática “drogas” y el análisis de nuevas alternativas para su lucha desde una plataforma tan importante como la Organización de Estados Americanos⁴.

⁴ El 17 de mayo del 2013, “ante la imperante necesidad de búsqueda de reformas a nivel político y estratégico en torno al tema de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la Organización de Estados Americanos hizo entrega (...) del Informe Final sobre el “Problema de las Drogas en las Américas” al

No obstante, la mayoría de países en las Américas (especialmente los llamados países “de tránsito” y “productores” de drogas ilegales) han convenido aplicar los lineamientos de política pública impulsados por Estados Unidos. Esto sucede porque, dadas sus limitadas capacidades operativas e institucionales, resulta más conveniente (estratégicamente) adoptar modelos extranjeros que prometen resultados efectivos, inmediatos y a un bajo costo. De esa manera, los altos montos de cooperación internacional no reembolsable que otorga la potencia a algunos Estados constituyen, también, fuertes incentivos para el alineamiento de los mismos hacia políticas y estrategias determinadas, pero sobre esto se profundizará en capítulos posteriores. Cabe recordar que México, Colombia y Perú son los países que más cooperación bilateral contra las drogas han recibido en la última década. Solo para el año 2010, recibieron 249.0, 306.0 y 69.2 millones de dólares, respectivamente⁵.

1.3. La Organización de Estados Americanos

Aunque con una estructura política y organizacional más limitada que la de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos se constituye como la plataforma política más cercana a la región. Su marco normativo y de principios sobre el tema de las drogas se enmarca dentro de lo estipulado por Naciones

Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos”. Dicho informe respondía al mandato que este último, a nombre de los Jefes de Estado americanos reunidos en la VI Cumbre de las Américas (en Cartagena, Colombia, el año 2012) le hiciera a la Organización con “la necesidad de analizar los resultados de la actual política en las Américas y de explorar nuevos enfoques para fortalecer esta lucha y para ser más efectivos” (Torres, 2013: 1, 2).

⁵ Estos montos son exclusivos del asunto “Counter-Narcotics”, el cual está dentro de la cartera de “Paz y Seguridad”. Fuente: www.foreignassistance.gov.

Unidas, pero ostenta su propio instrumento y mecanismo. En cuanto al primero, existe la Convención Interamericana contra la Corrupción, el cual data de 1996 y apunta, fundamentalmente, a que los Estados–parte establezcan internamente un conjunto de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. En tal sentido, consagra como acto de corrupción el aprovechamiento doloso y la ocultación de bienes provenientes de delitos, como puede ser el tráfico ilícito de drogas. Sobre el segundo, la Organización de Estados Americanos contempla la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Este mecanismo alienta la cooperación entre los Estados miembros de la OEA contra las drogas ilícitas, así como promueve la capacidad de estos en la materia. Además, plantea una serie de metas a ser cumplidas por los Estados miembros en relación a compromisos adoptados en los ámbitos regional y universal, entre otras funciones (Novak y Ruda, 2009: 33, 34). Dentro de sus ámbitos de trabajo, puede apreciarse la reducción de la demanda, el fortalecimiento institucional, la recopilación de información a través del Observatorio Interamericano sobre Drogas, el anti-lavado de activos, el Mecanismo de Evaluación Multilateral y la reducción de la oferta.

En todo caso, el papel de la Organización de Estados Americanos, hasta hace poco, ha sido muy reducido en el tema del narcotráfico. No obstante, en los últimos años, se ha utilizado esta plataforma como un escenario impulsador de reformas esenciales al régimen internacional de las drogas. En tal sentido, la sociedad civil y algunos Estados de América Latina han buscado iniciar el debate

en relación a nuevas estrategias alternativas de lucha contra las drogas. Así, los *lobbies* realizados a través de Organizaciones no Gubernamentales en el 43 Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA (en junio de 2013, en Guatemala) han conseguido un resultado positivo: el tema drogas y las alternativas de lucha contra ella se han puesto en agenda regional y, actualmente, existe un proceso de revisión de las actuales políticas contra las drogas y los escenarios futuros de acción política y estratégica. Así, como señala Sánchez, “el cambio en el seno de los regímenes internacionales es un proceso natural en las relaciones internacionales, como respuesta a los cambios del entorno y a la evolución de las problemáticas (...)” (Sánchez, 2012: 8). La iniciativa en la Organización de Estados Americanos constituye, entonces, uno de los primeros pasos para reformar el régimen internacional de las drogas en el mundo.

1.4. Los juegos de poder

En el régimen internacional de las drogas, como en cualquier otro régimen internacional, los Estados interactúan entre sí. Sin embargo, estos no son iguales y no tienen las mismas capacidades de negociación frente a otros actores. En tal sentido, Merle afirma que los Estados son diferentes, por su edad, por sus regímenes políticos, por su tamaño, por sus riquezas y capacidades y también por su estructura y organización (Merle, 1995: 268 – 274). Son, precisamente, estas configuraciones estatales particulares las que le brindan a determinado Estado mayores (o menores) prerrogativas (y poder) para negociar en la arena

internacional con otros Estados, defendiendo (o tratando de hacer prevalecer) sus intereses nacionales por sobre los del resto. Esta es la dinámica que funciona en el ámbito del régimen internacional de las drogas.

Desde una perspectiva realista (en teoría de Relaciones Internacionales), el poder juega un rol crucial en los regímenes internacionales, “no como una amenaza para disciplinar Estados que se desvían de un acuerdo de colaboración, sino para determinar la forma del régimen en torno al cual todos los Estados coordinarán sus acciones” (Baylis y Smith, 2001: 314). Además, la teoría realista señala que los regímenes generan beneficios diferenciados para los Estados. Little, en la fuente citada, señala un ejemplo pertinente: el del régimen económico mundial. Él afirma que son los Estados ricos y poderosos del norte los que han determinado la forma de los regímenes económicos, (mientras que) los Estados del tercer mundo no han tenido más alternativa que aceptar estos regímenes por la necesidad de engancharse en el comercio. A este punto, resulta adecuado insertar el tema del régimen de las drogas en el mundo. Estados Unidos ha modelado el régimen internacional de las drogas puesto que tiene poder suficiente, recursos y capacidad de negociación para hacerlo. Además, las reglas y procedimientos que impulsa (a través de su política exterior) satisfacen sus intereses nacionales y le otorgan resultados positivos (o al menos eso creen), tales como la reducción de la violencia generada, o del nivel de consumo de drogas ilegales en su territorio. Pero, ¿qué sucede con el resto de Estados (menos poderosos)?, ¿por qué aceptan las condiciones del actual punitivo régimen

internacional de las drogas? En concreto, ¿por qué se acepta la política exterior en materia de control antinarcóticos estadounidense (como lo han venido haciendo Colombia, México y Perú? La respuesta para el régimen internacional del comercio era “porque necesitaban engancharse en el comercio”. La respuesta para el régimen internacional de las drogas cae por su propio peso: porque los Estados menos poderosos necesitan reducir el fenómeno del tráfico ilícito de drogas (y sus consecuencias) y no tienen los recursos y capacidades suficientes para hacerlo por sí mismos.

Los juegos de poder en los regímenes internacionales resultan importantes para entender las dinámicas en el tema drogas y narcotráfico. Si los regímenes internacionales generan ganancias diferenciadas para los Estados (a causa de la diferencia de poder entre Estados), y los Estados menos poderosos ganan un mínimo de beneficios al adherirse a estos regímenes (como una reducción de hectáreas destinadas al cultivo ilegal de hoja de coca o una mayor cantidad de incautaciones), es seguro que aceptarán cualquier tipo de reglas y procedimientos que imponga el régimen predominante (o la potencia detrás de él), aún así esté demostrado que dichos lineamientos generan resultados adversos a largo plazo y consecuencias no deseadas.

El caso peruano resulta bastante representativo. Durante casi treinta años, el Perú se ha alineado casi devotamente al modelo de lucha contra las drogas estadounidense, participando de forma pasiva en este régimen internacional y

aceptando diversos condicionamientos por parte de la potencia. Sin embargo, los inicios del gobierno de Ollanta Humala planteaban una política interna y exterior más autónoma en relación al control de drogas. No obstante esta situación (por un proceso previo de profundización de la dependencia de la política exterior peruana antinarcóticos hacia los postulados de política pública contra las drogas impulsados por Estados Unidos y enmarcados en el actual régimen internacional de las drogas, y tras un análisis de elementos de cambio en la política exterior y de actor racional), la propuesta inicial del gobierno de Humala fracasó a nivel interno y no reflejó, a nivel externo, cambio alguno de la política exterior peruana en relación al tráfico ilícito de drogas.

CAPÍTULO 2. BUSCANDO UNA SALIDA. LA DEPENDENCIA PERUANA AL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LAS DROGAS

En el capítulo precedente se explicó la dinámica del régimen internacional de las drogas y cómo los Estados se adhieren a ellos con la finalidad de lograr algún beneficio específico. Además, se demostró que Estados Unidos ha jugado un rol predominante en cuanto a la modificación de las reglas y procedimientos del mencionado régimen, a fin de satisfacer sus intereses y adecuar sus necesidades particulares a realidades distintas. Este capítulo, que no está desligado del anterior, busca demostrar la existencia, durante los últimos tres gobiernos, de un proceso de profundización de la dependencia de la política exterior peruana antinarcóticos hacia los lineamientos de política pública contra las drogas impulsados por la potencia y enmarcados en el actual régimen internacional de las drogas. Así mismo, y dado el proceso de profundización mencionado, pretende señalar la continuidad del modelo de política exterior peruana antinarcóticos y el fracaso del un intento de reforma en política interna antinarcóticos en el último gobierno de izquierda, el cual, en sus inicios, estableció un discurso nacionalista

que resaltaba la independencia y la autonomía de las políticas antinarcóticos en detrimento de una dependencia a intereses externos.

2.1. La política exterior peruana antinarcóticos

En general (y en teoría), la política exterior peruana “tiene como referente central los cinco Objetivos Estratégicos y las treinta y un Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, con énfasis en los objetivos establecidos en la Sexta Política”⁶. Específicamente, el punto 2.8 del primer documento busca “promover los intereses del Perú en los ámbitos multilateral y bilateral en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes acorde con los lineamientos y objetivos de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas”⁷ (estrategia formulada por un ente nacional y que tiene un período de variación quinquenal). Así mismo, la Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional buscar también promover “el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y el Estado de derecho, así como (fomentar) la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes”⁸. Además, la Veintisieteava Política de Estado de este último documento (sobre erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de

⁶ En: Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección web: <<http://www.rree.gob.pe/politicaexternior/Paginas/Home.aspx>>. Consulta: 20 de setiembre de 2013.

⁷ En: Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección web: <http://www.rree.gob.pe/politicaexternior/Paginas/Objetivos_Estrategicos.aspx>. Consulta: 20 de setiembre de 2013.

⁸ En: Acuerdo Nacional. Dirección web: <<http://www.acuerdonacional.pe/politicas-estado>>. Consulta: 20 de setiembre de 2013.

drogas) busca que el Estado respete “los compromisos internacionales sobre la materia asumidos por el país y (consolide) la aceptación del principio de responsabilidad compartida entre países “productores” y “consumidores”, entre otros objetivos”. Esta breve referencia resulta importante pues permite contrastar el aspecto normativo (plasmado en la legislación) con el aspecto real de la política exterior contra las drogas en el Perú.

En particular (y en la práctica), la política exterior peruana en materia de tráfico ilícito de drogas se ha caracterizado por una constante falta de liderazgo a nivel regional y por su sumisión a condicionamientos de potencias extranjeras durante los últimos veintitrés años. En contraposición a la Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional, el Perú ha carecido de iniciativas propias para utilizar los mecanismos regionales y mundiales como arenas específicas para promover una política exterior autónoma (si es que la tuvo) contra las drogas. Aparentemente, el crecimiento exponencial cuantitativo del tráfico ilícito de drogas en nuestro país no ha sido incentivo suficiente para los encargados del diseño de la política exterior antidrogas para presentar alternativas o liderar reformas sustanciales en el escenario internacional. Así mismo, la política exterior peruana ha moldeado sus prácticas de acuerdo a los principales principios, normas, reglas y procedimientos del actual régimen internacional de las drogas. Esta pasividad e inacción de la política exterior peruana (que se refleja en la continuidad del modelo tradicional de lucha contra las drogas) se habría debido a un proceso de profundización de la dependencia (variable explicada más adelante) que responde a la predominancia

del enfoque estadounidense en el régimen internacional de las drogas, por un lado, y al alineamiento político y estratégico de los últimos gobiernos peruanos (el mismo que también responde a un análisis realista de costo-beneficio), por otro. Estas variables serán analizadas, en conjunto con el marco teórico previamente descrito, en el capítulo siguiente.

Dada la mencionada inacción, la campaña presidencial del 2011 del hoy mandatario Ollanta Humala incluía, en el ámbito de su política exterior, un cambio en materia de tráfico ilícito de drogas. De acuerdo a documentación partidaria, la crítica nacionalista señalaba que la actual apertura al mundo es dependiente y subordinada, al mismo tiempo que hacía énfasis en la subordinación de la política exterior peruana a la estadounidense. Además, el nacionalismo buscaba recuperar la autonomía en la aplicación de las obligaciones internacionales referentes al control del tráfico ilícito de drogas, “sobre la base del respeto a las normas internacionales de los Derechos Humanos y el principio de no injerencia en asuntos domésticos de los Estados” (Plan de Gobierno 2011 – 2016, 2010: 55).

Esta sección pretende describir, a grandes rasgos, la política exterior peruana en materia de tráfico ilícito de drogas desde el gobierno de Fujimori hasta el de García (1990 – 2011). Además, busca demostrar la existencia de un proceso de profundización de una dependencia de nuestra política exterior contra las drogas a los postulados del régimen internacional de las drogas, el mismo modificado y amoldado a los intereses y prioridades de Estados Unidos.

A. El proceso de profundización de la dependencia

Para entender cabalmente la serie de sucesos descritos a continuación, es necesario establecer un marco general que los identifique como parte de una estructura de procesos. En ese sentido, resulta conveniente señalar que los sucesos a mencionarse forman parte de un proceso continuo de consolidación y profundización de una dependencia de la política exterior peruana en materia de tráfico ilícito de drogas a los lineamientos de política exterior estadounidense en el mismo tema: desde cierto margen de maniobra autónoma del gobierno de Fujimori hasta la reorientación dependiente del gobierno de Humala.

Hacia finales de la década de los ochentas, el Perú tenía severos problemas de seguridad: violencia interna por grupos armados terroristas, producción de droga, inestabilidad política y económica, entre otros. Según Rojas, el

Perú era entonces el primer productor mundial de hoja de coca y se decía que aportaba el sesenta por ciento de la materia prima para la elaboración de cocaína a nivel mundial”, en tal sentido, “el abandono gubernamental, la falta de mercados para la producción agrícola tradicional y, sobre todo, la creciente demanda internacional de cocaína disparada por cambios de patrones culturales de consumo de drogas hicieron que los agricultores peruanos encontraran en el cultivo de coca una salida a su crisis de subsistencia. (Youngers, 2005: 239)

Desde la administración Fujimori, la política exterior peruana convino adoptarse a los lineamientos antidrogas impulsados por Estados Unidos, pese a algunas discrepancias sobre detalles específicos al comienzo (como el rol de los

militares en la lucha contra las drogas en el Perú o la intensidad de la erradicación de cultivos de coca⁹). En ese sentido, no obstante el posterior alineamiento político y estratégico del gobierno en los noventas para la lucha antidrogas, sí hubo un pequeño margen de maniobra que le permitió al Perú diseñar e implementar una política antinarcoóticos “autónoma”, en el sentido de no haber sido una implantación de alguna suerte de modelo extranjero (para todos los casos, el de Estados Unidos). De esa forma,

la postura inicial de Fujimori frente a la política antidrogas de Estados Unidos había sido seguir la línea de confrontación inspirada por los militares peruanos. En setiembre de 1990 se negó a firmar el acuerdo antidrogas que otorgaba al Perú 36 millones de dólares en ayuda militar, por considerarlo unilateralmente represivo. Decía que a los campesinos había que darles alternativas y no solo reprimirlos porque de otro modo, o se morían de hambre o se embarcaban en la guerrilla. (McClintock, 2005: 244).

No obstante este matiz de autonomía, y aplicando una política exterior personalista (como ha sido costumbre en el Perú en los últimos años), Fujimori aceptó luego un paquete de ayuda militar para la lucha contra las drogas en 1991 (cifra que ascendió a US\$ 35.9 millones). Dicha aceptación “reflejó la fuerte presión de EEUU; aunque los funcionarios estadounidenses negaron que el apoyo estadounidense para el Perú en la comunidad financiera internacional estuviera supeditado a la firma del acuerdo de ayuda militar, el gobierno peruano afirmó lo contrario en repetidas oportunidades” (McClintock, 2005: 202). Además, en 1995,

⁹ Estas discrepancias indicarían un cierto nivel de autonomía en materia de política exterior contra las drogas. No obstante, se desvaneció al pasar de los años y con la estrecha relación de ambos gobiernos.

“ambos gobiernos ya estaban de acuerdo en que la interdicción militar de aviones de narcotraficantes (llamada “interrupción del puente aéreo”) era un medio apropiado para el control de drogas, y ambos trabajaron estrechamente para lograr este objetivo” (McClintock, 2005: 194). Así mismo, la entrada en vigencia del ATPA (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, por sus siglas en inglés) en el 2001 se vio como un instrumento que condicionaba la apertura de productos peruanos de comercio hacia el mercado estadounidense a cambio de la consecución de metas de erradicación forzada. Un premio más a cambio del alineamiento de la política antinarcóticos al modelo estadounidense.

De cualquier modo, durante la década de los noventas, en el Perú se puso en práctica una serie de herramientas de carácter represivo para la lucha contra esta actividad ilegal. A parte de la puesta en marcha del programa de “interdicción del puente aéreo”, durante el segundo gobierno fujimorista hubo “un importante aumento en la ayuda estadounidense para programas antidrogas internacionales (...). La ayuda incluía la operación de bases, el establecimiento de servicios de comunicación e inteligencia, el mantenimiento y reparación de equipos, y el transporte de personal estadounidense y extranjero. (Así mismo, se) autorizó al Pentágono apoyar las iniciativas ribereñas antinarcóticos en Colombia y el Perú” (McClintock, 2005: 214). Esta ayuda fue respaldada por un aumento de cooperación internacional de Estados Unidos al Perú de 1000% desde 1994 hasta el 2000 (Torres, 2012: 27), estableciendo una clara tendencia hacia la

convergencia de política pública y exterior antidrogas de ambos países. Sin embargo, diversos factores propiciaron una interrupción de las buenas relaciones.

Entrado el S. XXI, las relaciones político–diplomáticas del Perú con Estados Unidos se habían deteriorado. De acuerdo a Ramacciotti, “el autoritarismo y los escándalos de corrupción que rodearon la caída del gobierno de Fujimori, así como los vínculos de Vladimiro Montesinos con el tráfico de drogas y de armas, habían desgastado la relación con Estados Unidos, proponiéndose el gobierno del presidente Toledo revertir tal situación” (IDEI, 2012: 124). Estos hechos, sumados al derribe errado de una avioneta de civiles (a propósito del programa de interdicción aérea en el 2001) y a un giro de intereses estadounidenses (hacia Colombia, México y al Medio Oriente), propiciaron un clima adecuado para el distanciamiento de las relaciones bilaterales. Frente a esta situación, el líder del partido político Perú Posible se vio en la obligación de reforzar aquellos lazos que estas contingencias habían debilitado.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, el proceso de profundización de la dependencia de la política exterior peruana en materia de lucha contra las drogas a la estadounidense continuó. En ese sentido, la implementación del ATPDEA (Acta de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas, por sus siglas en inglés), cobró suma importancia en la política exterior peruana. Este acuerdo, que partió de la iniciativa de George Bush en el año 2002, buscaba renovar la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y se presentó como una gran oportunidad para

el gobierno peruano para rescatar las relaciones bilaterales en esta materia. No obstante su éxito relativo, el ATPDEA continuó siendo un instrumento de dominación de la potencia al condicionar el comercio (uno de los tradicionales objetivos primordiales de la política exterior peruana) a la lucha antidrogas (principalmente a la herramienta represiva de erradicación forzosa); además de una muestra de la profundización del proceso de dependencia al cual se hizo referencia.

Durante el gobierno de García, la política exterior peruana sobre tráfico ilícito de drogas continuó la tradición: poca o nula autonomía en torno a la formulación, aplicación y defensa exterior de un modelo propio de lucha contra las drogas, todo esto enfrascado en un proceso político – estructural de dependencia que continuaba su camino. A pesar de algunos esfuerzos por diversificar la cooperación internacional (acuerdos bilaterales con países fronterizos y organizaciones internacionales dedicados a entablar comisiones mixtas), el foco de atención continuó siendo Estados Unidos. En ese sentido, “durante el segundo gobierno de Alan García, la cooperación Perú – Estados Unidos frente al narcotráfico mantuvo los altos niveles del gobierno de Toledo, y la política antidrogas conservó los lineamientos de los quince años precedentes” (IDEI, 2012: 133). Así mismo, se estableció la participación del Perú en cursos de entrenamiento y educación del Departamento de Defensa.

Además, una Declaración Conjunta de Bush y García del año 2006 enfatizó el trabajo conjunto para combatir el narcotráfico en base al principio de responsabilidad compartida (que, en el fondo, buscaba que Estados Unidos cooperara con más recursos técnicos y financieros). En ese sentido, se señaló que la potencia proporcionaría “infraestructura y capacitación para desarrollar una presencia policial al este de los Andes y desarrollo alternativo (...)”¹⁰. Así mismo, se construyeron “escuelas técnicas en Mazamari, Santa Lucía y Ayacucho, en donde se forman suboficiales especializados en operaciones antinarcóticos” (IDEI, 2012: 134). De cualquier forma, la política exterior peruana estaba enfocada a conseguir más recursos por parte de Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico. Con esta finalidad, el entonces presidente García no dudó en utilizar un canal de noticias internacional para solicitar abiertamente su pedido¹¹. De acuerdo a Soberón, durante el gobierno de García, las políticas interna y exterior antidrogas se caracterizaban por una creciente criminalización de los sectores más vulnerables de la cadena del narcotráfico, por una militarización excesiva y por una subordinación a la ayuda externa (principalmente estadounidense) (CIDDH, 2010: 9).

¹⁰ Declaración Conjunta entre los presidentes de Estados Unidos y el Perú. 10 de octubre de 2006. En: <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2006/10/20061012094139ahwg0.7464105.html#axzz2fZnCVVul>>. Consulta: 21 de setiembre de 2013.

¹¹ En CNN – México, el presidente García señaló que, “*en comparación con Colombia, el Perú recibe pocos recursos de Estados Unidos para combatir el narcotráfico, y que su gobierno no tendría inconveniente, como ocurre en la vecina nación, de acordar el apoyo especializado de personal militar estadounidense para colaborar en la lucha antidrogas*” (IDEI, 2012: 134).

La “Certificación Antinarcoóticos” también ha sido un instrumento utilizado por Estados Unidos para mantener la alineación política de algunos países a los que subvenciona (como el Perú). En ese sentido,

la Certificación Antinarcoóticos es un elemento clave para el financiamiento de políticas, programas y actividades destinadas a la lucha contra el narcotráfico. Es elaborada por determinación presidencial y publicada por la sección Antinarcoóticos del Departamento de Estado. La certificación positiva de un país implica la continuidad o incremento del apoyo económico al país certificado por cooperación internacional para la mitigación de este fenómeno. (Torres, 2012: 56)

En otras palabras, la continua certificación positiva del Perú en este instrumento unilateral le ha permitido acceder a recursos importantes para la lucha contra las drogas. Dicho acceso es posible solo por la sumisión de la política exterior antidrogas de nuestro país a la estadounidense y por no adoptar una política confrontacional (como es el caso de Venezuela y Bolivia, quienes son descertificados continuamente) o autónoma en materia de lucha contra las drogas. En todo caso, este instrumento se consolida como un mecanismo de condicionamiento estadounidense que ha propiciado las condiciones necesarias para reforzar el proceso de profundización mencionado anteriormente. La experiencia colombiana es representativa: ellos, que han sido continuamente certificados positivamente por el instrumento señalado, han mantenido un continuo alineamiento político con la potencia (el cual, al igual que el caso peruano, también responde a condicionamientos específicos de otra índole), razón por la cual han

recibido mayores sumas por concepto de cooperación internacional desde el Plan Colombia.

En una entrevista concedida a esta investigación, y al ser consultado acerca de la existencia del proceso de profundización de la dependencia de nuestra política exterior contradrogas hacia la estadounidense, Soberón¹² señala que,

si medimos el período que usted me plantea, desde el año 90 de Fujimori hasta el año 2013 de Humala, yo creo que sí (existe). Debemos reconocer que nuestros niveles de autonomía han bajado visiblemente. Curiosamente también han bajado los niveles de recursos que ha proporcionado Estados Unidos. Entonces la situación es un win/win situation para el Departamento de Estado, porque con menos recursos ha tenido mayor capacidad de injerencia sobre el Perú de los siguientes presidentes. (Torres, 2013 B, 2).

En suma, la política exterior peruana para el control de drogas ha sufrido un proceso de profundización de una dependencia, condicionada durante las décadas de los noventa y dos mil por los intereses particulares de Estados Unidos, quien, dado su poder, ha sido capaz de moldear las reglas y procedimientos del régimen internacional de las drogas a su conveniencia, como fue explicado en el capítulo precedente. En otras palabras, el proceso de profundización descrito se ha visto enmarcado en el actual régimen internacional de las drogas. No obstante, cabe resaltar que, si bien el Perú ha buscado diversificar convenios bilaterales con otros países y organizaciones (como con Colombia, Brasil, la Organización de Estados

¹² Ex Presidente Ejecutivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) durante agosto de 2011 a enero de 2012 (primeros meses de la administración Humala. Actor clave en la elaboración del Plan de Gobierno de “La Gran Transformación”. Experto en políticas de drogas y actual Director del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos.

Americanos, la Unión Europea, etc.), el énfasis ha estado siempre en la subordinada cooperación bilateral con Estados Unidos. Frente a esta situación, un movimiento de izquierda (originalmente) nacionalista comenzaba a hacer fuertes críticas al modelo actual con miras a las elecciones presidenciales del año 2011.

B. Hacia “La Gran Transformación”

Las intransigencias de los últimos gobiernos de derecha habían animado a un sector de la población a buscar alternativas para la elección del 2011. Tras un fallido intento en las elecciones presidenciales del 2006, el partido político Gana Perú, cuyo líder es el hoy presidente Humala, consiguió la victoria en segunda vuelta venciendo a la hija del ex presidente Fujimori, hoy sentenciado por delitos de lesa humanidad y corrupción. El discurso político del nacionalismo, en la primera vuelta electoral, era bastante confrontacional, propio de una izquierda oprimida por mucho tiempo y sin mucha experiencia política. Establecía críticas directas al modelo político y económico neoliberal y buscaba reformas profundas en torno a elementos como inclusión social, generación de mercados internos, crecimiento económico sostenido, el sistema laboral, la integración nacional y regional, la soberanía y autonomía nacional, entre otras. No obstante, tras ciertas críticas y por el temor de algún sector de la sociedad civil de que el nuevo gobierno de Humala tomase los lineamientos político – ideológicos de Chávez en Venezuela, el nacionalismo se vio obligado a moderar su discurso, ofreciendo una “Hoja de Ruta” alternativa al inicial plan de gobierno denominado “La Gran

Transformación”. Así mismo, y por tercera vez, el entonces candidato Humala replanteaba su postura en términos más amigables en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, leyendo un “Juramento por la Democracia en el Perú”. Este último documento buscaba darle tranquilidad a la población en materia económica y política.

No obstante el continuo cambio de discurso, los lineamientos de política exterior y de lucha contra el narcotráfico establecidos en “La Gran Transformación” continuaron siendo los mismos. Aparentemente, estos temas no generaban incertidumbre en la población, por lo que Gana Perú decidió hacerles poca o nula mención en los subsiguientes discursos.

En líneas generales, la crítica nacionalista al modelo económico neoliberal, establecida en “La Gran Transformación”, señalaba que la actual apertura al mundo es dependiente y subordinada. En ella, *humalismo* analizaba que “el supuesto interés de los gobiernos peruanos por la integración (...) fue contradicho por la subordinación de nuestra política exterior a la de los EE.UU. (y) por la oposición abierta a los procesos de cambio que hoy se viven en América Latina y, en especial, en la región Andina” (Plan de Gobierno 2011 – 2016, 2010: 16). Así mismo, prefería el multilateralismo al bilateralismo en cuanto el último había sido, durante el gobierno aprista, la peor forma de negociación. La crítica también señalaba que “nuestra apertura al mundo no puede ser un medio para acelerar una inserción dependiente y subordinada al actual proceso de globalización”.

Además, pretendía la integración regional en base al respeto mutuo, la defensa de nuestra independencia y soberanía, la no injerencia en los asuntos internos, el pluralismo ideológico y político, el multilateralismo y el desarrollo de una activa política exterior para aumentar nuestra capacidad de negociación internacional. Según el documento, “la política exterior y la integración deben ser palancas fundamentales para consolidar la democracia, lograr nuestro desarrollo nacional y crear una auténtica comunidad de pueblos y naciones andinas latinoamericanas” (Plan de Gobierno 2011 – 2016, 2010: 16).

En ese sentido, en temas de política exterior y relaciones internacionales, el nacionalismo abogaba por la integración andina y latinoamericana, además de la inserción soberana en la Comunidad Internacional. El Plan de Gobierno de Humala señalaba literalmente: “la nueva política exterior del Perú se basará en la promoción de nuestro desarrollo nacional, la paz y la defensa de la democracia, en el respeto a los tratados internacionales, a la integración andina y regional, en el respeto mutuo, la no injerencia en asuntos internos y el pluralismo político, ideológico y económico; y en la defensa de nuestra soberanía, integridad territorial y de nuestros recursos naturales” (Plan de Gobierno 2011 – 2016, 2010: 193).

Respecto al tráfico ilícito de drogas, La Gran Transformación señalaba que era “necesario que el próximo gobierno adopte políticas públicas efectivas, sensatas (realistas), medibles, verificables, respetuosas de los Derechos Humanos, autónomas (no dependientes de la cooperación de un país),

sostenibles, que se distancien de los conceptos equívocos de prohibición/legalización, para enfrentar las causas y no solo los efectos del fenómeno de las drogas y el narcotráfico” (Plan de Gobierno 2011 – 2016, 2010: 55). En sí, el documento en cuestión criticaba fuertemente la dependencia de la política exterior en materia de tráfico ilícito de drogas de la política exterior estadounidense. En otras palabras, la crítica estaba dirigida hacia nuestra tradicional forma de actuar frente al régimen internacional de las drogas y al régimen en sí mismo, el mismo moldeado por los intereses particulares de Estados Unidos. Los nacionalistas, en ese sentido, eran conscientes de que la política exterior peruana contra las drogas había estado subordinada dada la primacía del enfoque estadounidense en el régimen señalado, careciendo de autonomía en cuanto a su formulación, diseño, aplicación y defensa y promoción en el exterior desde hace más de veinte años. Es por ello que, con el nuevo gobierno de Humala, se buscaba, lograr una participación activa a nivel de política exterior que lograra reformas sustantivas al régimen. Además, se conocía que, a través de los fuertes montos de cooperación, la política antidrogas peruana se encontraba enmarcada en lineamientos que satisfacían más los intereses estadounidenses que los nacionales.

Así, el documento en cuestión planteaba, literalmente,

recuperar autonomía en la aplicación de las obligaciones internacionales, sobre la base del respeto a las normas internacionales de derechos humanos y el principio de no injerencia en asuntos domésticos de los Estados. (En otras palabras,

contemplaba) rediseñar una política autónoma de interdicción en materia de drogas que se funde en la persecución, identificación y desmantelamiento de las firmas y los cárteles nacionales, basados en un derecho penal garantista y de última ratio, respetuoso de la libertad individual del debido proceso, y no en la persecución de los eslabones más vulnerables. (Además, se buscaba) identificar y producir los cambios necesarios a nivel institucional y jurídico que garanticen una política sensata de interdicción, no supeditada a intereses externos, que no ocasione mayores daños, basada en el control social de los cultivos de coca y no en la erradicación compulsiva. (Respecto a la reducción de la demanda, el Estado debía) ejercer un adecuado control de las actividades de rehabilitación y tratamiento de los problemas de adicción que se generen; en ningún caso se debe usar medidas represivas para abordar los problemas de salud pública. (Plan de Gobierno 2011 – 2016, 2010: 55)

En la entrevista concedida a esta investigación, Soberón señalaba que “las políticas de drogas tenían que insertarse en los principios fundamentales de una política exterior respetuosa del derecho internacional, buscando el multilateralismo, fortaleciendo los organismos regionales de adentro hacia afuera (CAN, UNASUR, CELAC, OEA, Naciones Unidas), respetando principios básicos de no injerencia, de autonomía, y por supuesto de responsabilidad compartida” (Torres, 2013 B: 1).

En ese sentido, vale la pena reforzar la idea de que el entonces candidato nacionalista conocía el proceso de dependencia de la política exterior peruana en materia de tráfico ilícito de drogas mencionado líneas arriba. Era necesario, entonces, para los nacionalistas, buscar las alternativas más adecuadas para lograr reformas a nivel interno y externo en torno al tema de la lucha antinarcóticos

en el Perú, modificando así, las reglas y procedimientos del régimen internacional en el cual se encontraban inmersos.

C. Humala y su política exterior en materia de tráfico ilícito de drogas

Llegado a la presidencia, el presidente Humala mantuvo el discurso de autonomía en relación a la política exterior antidrogas. No obstante, pasado cierto tiempo, encontró serias dificultades que le impidieron llevar a cabo los lineamientos descritos en su tan criticado Plan de Gobierno.

Durante el Discurso a la Nación del 28 de julio de 2011, Humala afirmó que ejecutaría una política contra las drogas integral. Así mismo, dijo que “nuestra política antidroga será soberana y reclamará que se haga realidad la responsabilidad compartida con los países consumidores”¹³. Así mismo, en agosto de 2011, el Presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner, volvió a repetir estas mismas líneas citadas en su exposición ante el Pleno del Congreso de la República, confirmando, una vez más, la voluntad del gobierno de turno para reformar la política exterior peruana en materia de control antinarcóticos, otorgándole más autonomía y reduciendo, en consecuencia, su dependencia de potencias extranjeras. Además, rompiendo todas las expectativas, el entonces Primer Ministro anunció que en el primer semestre del 2012 se llevaría a cabo una cumbre presidencial para enfrentar el narcotráfico con un plan de acción integral, basado en la corresponsabilidad de países productores y consumidores.

¹³ Discurso a la Nación del presidente Ollanta Humala Tasso, 28 de julio de 2011. En: <<http://e.elcomercio.pe/100/doc/0/0/3/7/5/375546.doc>>. Consulta: 23 de setiembre de 2013.

Extrañamente, en un discurso en setiembre de 2011 ante la Asamblea General de Naciones Unidas (en el 66° Período de Sesiones, en Nueva York)¹⁴, el presidente Humala no hizo ninguna mención a los temas de autonomía de la política exterior peruana en materia de drogas, a la no – injerencia en asuntos internos ni a la dependencia a la cooperación internacional. El mandatario se limitó a hacer referencias breves respecto de la producción de la hoja de coca, la erradicación, el desarrollo alternativo, la lucha contra las organizaciones criminales transnacionales, los insumos químicos, el lavado de activos y la seguridad ciudadana. Así mismo, tras haber reconocido que el problema del narcotráfico no había sido derrotado, señaló que urgía la necesidad de convocar a una *Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Organismos Especializados contra el Problema Mundial de las Drogas* (Canzar 2012), iniciativa que la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú se encargarían de hacer realidad. La propuesta de llevar a cabo esta conferencia estaba correlacionada con la necesidad del Perú de buscar un nuevo enfoque de lucha contra las drogas. Así mismo, esta reflejaba los tímidos intentos de liderazgo mundial por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de tráfico ilícito de drogas.

¹⁴ Discurso del presidente Ollanta Humala Tasso ante la Asamblea General de Naciones Unidas en su 66° Período de Sesiones. 22 de setiembre de 2011. En: <http://www.presidencia.gob.pe/documentos/discursos/Discurso_Naciones_Unidas.pdf>. Consulta: 23 de setiembre de 2013.

También se pretendía, a través de la Declaración de Lima (resultado de Canzar 2012), operativizar los objetivos propuestos en la *Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas*, documento de Naciones Unidas que expresaba la voluntad política de los países miembros y establecía metas concretas al 2019 (específicamente la reducción considerable y mensurable de: a) el cultivo ilícito adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis, b) la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y los riesgos sanitarios y sociales relacionados con las drogas, c) la producción, fabricación, la comercialización, la distribución y el tráfico ilícito de sustancias sicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas, d) la desviación y tráfico ilícito de precursores y e) el blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas). En otras palabras, a pesar de la claridad de estos objetivos, las formas de conseguirlos no estaban del todo claras; es por eso que Canzar 2012 se presentaba como una adecuada oportunidad para definirlos.

No obstante, sus resultados¹⁵ no reflejaron acciones concretas para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Así mismo, no se discutieron las alternativas de lucha contra las drogas y no se cuestionó el régimen internacional del mismo. Además, y más allá de la firma de algunos convenios bilaterales oportunos, la Declaración de Lima reflejó el mismo discurso de la política antidrogas

¹⁵ Declaración de Lima. En: <<http://embajadadelperu.int.ar/wp-content/uploads/2012/07/DECLARACION-DE-LIMA.pdf>>. Consulta: 23 de setiembre de 2013.

característico de hace veinte años y no se hizo mención alguna a la necesidad de contar con una política autónoma frente a intereses extranjeros. En ese sentido, Cancillería jugó el mismo rol pasivo de años anteriores, pues aparentemente se habría limitado al trabajo de los aspectos logísticos y administrativos más que a los operativos y de contenido. Una vez más, parecía que era imposible salir de aquel proceso de profundización de la dependencia de la política exterior peruana al régimen internacional de las drogas liderado por Estados Unidos, dado que esta Conferencia de alto nivel resultó una mera actividad protocolar más.

No obstante el relativo fracaso de Canzar 2012, resulta importante resaltar el rol de DEVIDA y del Ministerio de Relaciones Exteriores en la aprobación por parte de la Asamblea General las Naciones Unidas de los Principios Rectores Internacionales sobre el Desarrollo Alternativo como Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo. Estos principios fueron el resultado del Taller y Seminario Internacional “Drogas, Conflicto y Desarrollo Alternativo Sostenible”, realizado en las ciudades de Chiang Rai y Chiang Ming entre el 6 y 11 de noviembre de 2011, en Tailandia, y de la Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo que se llevó a cabo los días 15 y 16 de noviembre de 2012 en Lima.

Al respecto, algunos críticos han señalado que los Principios Rectores “deberían de romper la lógica aplicada, en donde la erradicación forzosa es el objetivo principal y el desarrollo sigue siendo un detalle” (Mirella, 2013: 1). Sin

embargo, llama la atención que mencionados principios tampoco hagan referencia explícita al tema de no injerencia en asuntos internos de los Estados y a términos como autonomía en el diseño de políticas públicas contra el narcotráfico. En ese sentido, no obstante el margen de acción de la política exterior peruana en narcotráfico para el caso específico de los Principios Rectores, nada se hizo para cuestionar el régimen internacional de las drogas y, mucho menos, sentar algún precedente a nivel internacional respecto de la autonomía en la lucha contra las drogas (de la cual los Principios Rectores del Desarrollo Alternativo son parte) que el nacionalismo propugnaba en esta materia. No obstante, la política exterior peruana en materia de tráfico ilícito de drogas sí mostró una activa participación en el ámbito internacional a través del impulso de los Principios Rectores en Naciones Unidas.

En otro ámbito multilateral, la política exterior peruana buscó ejercer nuevamente el liderazgo en torno al control de drogas. En diciembre de 2012 se llevó a cabo la III Reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, en Lima. Para entonces, el Perú tenía la presidencia pro – tèmpeore con Carmen Masías a la cabeza (entonces Presidenta Ejecutiva de DEVIDA). Como resultado de esta reunión, se establecieron una serie de acciones que tomarían diversos grupos de trabajo. Sin embargo, pese a la activa participación de la política exterior peruana en esta materia, el discurso político antidrogas continuó siendo el mismo. De acuerdo a Álvarez,

el CSPMD (Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas) no ha logrado tener una postura innovadora, ni tampoco estrategias y acciones diferentes a lo que se ha venido trabajando en otros foros latinoamericanos articulados en torno a la problemática de las drogas (...). Desde esta perspectiva, se podría decir que el CSPMD no parece estar impulsando la generación de una voluntad política alternativa a la política de drogas actual” (Álvarez, 2013: 7),

política que responde a los lineamientos generales de política exterior estadounidense, frente a la cual la política exterior peruana se encuentra subordinada a razón de que Estados Unidos ha modelado el régimen internacional de las drogas de acuerdo a sus propios intereses desde hace dos décadas, como fue explicado en el primer capítulo.

La participación de la política exterior peruana en temas de control antinarcóticos no ha reflejado una posición alternativa o diferente desde hace ya varios años. Durante las negociaciones del Cuadragésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en junio de 2013, el Perú se alineaba con posturas tradicionalistas. Como resultado, ninguna mención a la autonomía de la formulación de políticas públicas y a la no injerencia en asuntos internos respecto al control de drogas se hizo en la Declaración de Antigua¹⁶, resultante de esta reunión. Así mismo, la defensa de una política exterior independiente respecto al control antinarcóticos no fue materia de discusión en esta oportunidad. Y, aunque el objetivo de la Declaración en cuestión era aceptar iniciar el debate en torno a las nuevas formas

¹⁶ Declaración de Antigua, Guatemala. En: <<http://www.oas.org/es/43ag/>>. Consulta: 23 de setiembre de 2013.

de lucha contra las drogas en las Américas, el Perú, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, pudo haber hecho el esfuerzo por incluir los temas mencionados y establecidos en el Plan de Gobierno de Humala. Sin embargo, no lo hizo.

Una cuestión adicional merece ser tomada en cuenta: la postura frente a la legalización de la marihuana. En la mayoría de estados de Estados Unidos se ha flexibilizado la legislación referente a los usos y el comercio de mencionada planta. Así mismo, en algunos países europeos la venta es regulada por su sistema normativo (como el caso holandés o el de Portugal). No obstante, en América Latina, el tema ha sido considerado como tabú y su negativa de apertura al debate se ha relacionado con las formas tradicionales de lucha antinarcóticos (aquellas enmarcadas en el régimen internacional de las drogas). Quien sí ha ido “contra la corriente” (desde una postura oficial), ha sido el presidente uruguayo José Mujica, quien hace ya algunos meses había iniciado el debate en su país (hoy se conoce que ha sido aprobada la ley que regula el mercado de cannabis en su territorio). Al respecto, la política de Humala ya dejaba escuchar la enérgica negativa a cualquier tipo de legalización en territorio nacional, de cara a las posteriores reuniones de la OEA (como la VI Cumbre de las Américas, en el 2012, y la Asamblea General del 2013). Esta negativa respondería, entonces, a la postura tradicional del gobierno peruano de mantener sus estrategias de lucha antinarcóticos alineadas al paradigma dominante del régimen internacional de las drogas, modificado y adecuado a los intereses particulares de Estados Unidos. Es

más, en la entrevista realizada a Ricardo Soberón, (y haciendo una suerte de balance del gobierno en materia de política exterior contra las drogas) él señala que “lo que reconocemos en estos dos años de gobierno es fundamentalmente una continuidad de visiones, de estrategias, de políticas, de instrumentos, de mecanismos, de operadores y de prejuicios. Es lo que nos da el nacionalismo en estos dos años y medio” (Torres, 2013 B: 2).

2.2. La frustrada reforma interna

A nivel de política interna, el modelo de lucha contra las drogas había sido el mismo desde los noventas. Alineado al paradigma del régimen internacional previamente descrito, la guerra contra las drogas en el Perú se caracterizaba por una excesiva criminalización y represión de los sectores más vulnerables del fenómeno (campesinos cocaleros, micro-traficantes y consumidores). Así mismo, las críticas esenciales se centraban alrededor del hecho que “ni la militarización de esta guerra contra las drogas, ni la extradición intensiva de extranjeros hacia los Estados Unidos, ni el corte del “puente aéreo” de la droga, ni el (...) despliegue de la IV Flora en los mares de América del Sur parecen dar resultados definitivos en combatir las causas profundas de este negocio ilícito” (CIDDH, 2010: 5). En todo caso, el movimiento de izquierda nacionalista que buscaba ganar las elecciones presidenciales del año 2011 tenía pleno conocimiento de esta situación.

Ya en la presidencia, y para lograr los cambios que planteaba el Plan de Gobierno de “La Gran Transformación” (especificados en el apartado 2.1.2), a

nivel de política nacional, el nacionalismo colocó a un controversial abogado en la presidencia de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA): Ricardo Soberón (quien había sido parte de la elaboración del Plan de Gobierno mencionado). Su línea de trabajo había estado caracterizada por una frontal oposición izquierdista a las líneas de política pública contra las drogas impulsadas por Estados Unidos y a un apoyo incondicional a los sectores cocaleros del país. Tras su designación, se buscó reformular y reorientar las estrategias de lucha antinarcóticos a nivel nacional. En ese sentido, se suspendió momentáneamente la erradicación de hojas de coca (del programa CORAH) y se iniciaron procesos de empadronamiento de cocaleros. Además, comenzaron las reuniones interministeriales a fin de formular una estrategia de lucha contra las drogas que se enfocara en el crimen organizado y en las causas centrales del fenómeno, mas no en sus consecuencias ni en las poblaciones vulnerables afectadas.

De esa forma, de acuerdo a Soberón, el nacionalismo debía reconocer políticamente el

fracaso de las políticas basadas en la reducción de la oferta, identificando una serie de impactos negativos producidos por este tipo de estrategias; y buscando la necesidad de reordenar el conjunto de la política de drogas, sobre la base de la focalización de la interdicción en los tres temas fundamentales: criminalidad organizada, control de insumos y lavado de activos, poniéndole un “stop” a las políticas de erradicación forzosa para poder analizar, discutir y evaluar los impactos que se habían tenido; entendiendo, además, de que para abordar los problemas y las causas del narcotráfico en el Perú era necesario relacionarlos a otros

escenarios, como puede ser el del comercio internacional, como puede ser el de desarrollo rural y el del medio ambiente. (Torres, 2013 B: 1)

No obstante el discurso, poco se logró hacer desde este organismo público. Para Soberón, se logró, por primera vez, “mostrarle a nuestro principal cooperante, los Estados Unidos, la existencia de una voluntad de analizar, de revisar, cuando (fue) suspendido, el presidente Humala, temporalmente, la continuidad de los programas de erradicación”. Además, comenzó la tarea de “diseñar y elaborar, y consensuar, una estrategia quinquenal que recoge todo lo (...) mencionado anteriormente, y que fundamentalmente, de forma transversal, intentaba convocar al conjunto del Estado bajo el eslogan de -donde hay liderazgos, fortalecerlos, y donde no los hay, DEVIDA tenía que asumirlos-“ (Torres, 2013 B: 1).

A pesar de las buenas intenciones y tras 5 meses de gestión, Soberón fue retirado del cargo por diferencias con el entonces Presidente del Consejo de Ministros Óscar Valdés (ex militar del Ejército Peruano y ex Ministro del Interior de julio a diciembre de 2011), a quien le rendía cuentas de acuerdo a la estructura gubernamental. Como sucesora fue designada Carmen Masías, sicóloga y ex sub directora del Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), organismo financiado por USAID (la agencia de cooperación internacional de Estados Unidos). Tras ser consultado en la entrevista acerca de si había tenido difíciles relaciones con otras instancias gubernamentales que tenían

alguna responsabilidad con el problema de las drogas durante su gestión, Soberón señala que tuvo problemas

fundamentalmente con el Ministerio del Interior, obviamente, porque nosotros, nuestro punto de partida era el reconocimiento de los múltiples defectos, errores y vacíos de las políticas basadas en la interdicción a las cuales la Policía Nacional se ha adscrito de siempre, ¿no? A través del CORAH, del UMOPAR, de la DIRANDRO. Entonces, desde un inicio tuve problemas con el entonces ministro Óscar Valdés (posteriormente Presidente del Consejo de Ministros). Eso hizo que a diciembre de 2012, mientras que todos los sectores del gobierno habían aprobado nuestra propuesta de estrategia, el único que tenía observaciones era la Policía Nacional. (Torres, 2013 B: 3)

Estos cambios estratégicos representaron el retorno de las políticas antidrogas tradicionales y, en consecuencia, la imposibilidad de salir de aquel histórico proceso de profundización de la dependencia de nuestras políticas contradrogas a las de Estados Unidos. Además, el retiro de Soberón y la posterior designación de Masías reafirmaron el actual alineamiento al régimen internacional de las drogas (el mismo dominado por la potencia). Así mismo, la cercanía personal de la nueva presidenta de DEVIDA a la entonces embajadora norteamericana Rose Likins presentaron un panorama nada alentador para los intentos de reforma a nivel interno y para la búsqueda de autonomía frente al diseño y la aplicación de políticas públicas contra el tráfico ilícito de drogas en el Perú.

A nivel teórico, las causas del frustrado intento de reforma de política interna en la lucha contra las drogas tienen que ver con la profundización de la

dependencia de la política exterior peruana a la estadounidense a lo largo de los últimos años. Dicha dependencia ha llevado a que la formulación de política pública contra las drogas en el Perú haya estado siempre alineada a los postulados establecidos por Estados Unidos, a razón de condicionamientos de otra índole (como económicos y comerciales, entre otros). No obstante, respecto a la política exterior, basta señalar aquí que los factores de cambio señalados por Hermann no se han cumplido, ya que la configuración estructural resultante del proceso de profundización de la dependencia de nuestra política exterior antinarcóticos hacia los lineamientos de política pública contra las drogas impulsados por la potencia y enmarcados en el actual régimen internacional ha impedido cualquier intento de salida del mismo, pese al discurso inicial del nacionalismo que buscaba la autonomía e independencia en este aspecto. Además, tras un análisis realista de costo-beneficio, resultaría más conveniente continuar aquel proceso de dependencia, ya que, de acuerdo al realismo periférico, los costos para un país periférico como el Perú resultarían altísimos para hacer fracasar la política contradrogas estadounidense.

CAPÍTULO 3. UNA APROXIMACIÓN ANALÍTICA DE LA CONTINUIDAD DE LA
POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN MATERIA DE TRÁFICO ILÍCITO DE
DROGAS

En el capítulo uno se demostró la existencia de un régimen internacional de las drogas modificado, en sus reglas y procedimientos, por Estados Unidos a fin de satisfacer sus intereses prioritarios en materia de lucha contra las drogas. En ese sentido, se puso en relieve el hecho de que los Estados menos poderosos aceptan las condiciones del mencionado régimen dado que estos necesitan reducir el fenómeno del tráfico ilícito de drogas y no tienen los recursos y capacidades suficientes para hacerlo por sí mismos. En el capítulo dos se hizo énfasis en el proceso peruano de profundización de una dependencia de nuestra política antinarcóticos (interna y externa) a la política exterior contra las drogas estadounidense, la misma que ha marcado las pautas específicas del régimen internacional descrito anteriormente. Este capítulo pretende demostrar, en primer lugar, la existencia de la continuidad de la política exterior en materia de lucha contra las drogas a través de las “fuentes de cambio” de Hermann. En segundo

lugar, de acuerdo a la corriente realista de las Relaciones Internacionales, busca explicar el porqué de esta continuidad, a pesar de la frustrada reforma interna en esta materia y de los cambios en política exterior contra las drogas que el Plan de Gobierno de “La Gran Transformación” establecía.

3.1. Fuentes de cambio

Dado que la política exterior peruana en materia de tráfico ilícito de drogas ha estado condicionada por los lineamientos de política exterior estadounidenses desde hace mucho tiempo, la reforma propuesta en esta materia por “La Gran Transformación” ha encontrado resistencias a nivel externo. Así, el Perú se ha mantenido fiel al régimen internacional de las drogas liderado por el enfoque estadounidense que prioriza el control de la oferta, antes y durante el gobierno de Humala (hasta lo que va de su gobierno).

De acuerdo a Hermann, existen cuatro fuentes de cambio en materia de política exterior. La primera hace referencia a la conducción del líder y establece que “el cambio resulta del esfuerzo de un tomador de decisiones (generalmente el presidente) para imponer sus puntos de vista. El líder debe tener la convicción, poder y energía para orientar su gobierno hacia el cambio” (Gámez, 2005: 131). En el caso peruano, el líder que podía ejercer alguna influencia en relación al control de drogas en política exterior había sido retirado del cargo de Presidente Ejecutivo de DEVIDA a los pocos meses de su gestión. Además, el liderazgo del presidente Humala sobre la materia no alcanzó las expectativas. No hubo

convicción, poder, ni voluntad política por parte del presidente peruano para mantener el rumbo establecido en su Plan de Gobierno y enfrentar aquel proceso de profundización de la dependencia de la política exterior peruana en materia de lucha contra las drogas a la estadounidense.

La segunda fuente de cambio de política exterior señala un proponente burocrático. De acuerdo al autor mencionado, “un grupo dentro del gobierno llega a ser un defensor de la redirección, y lo hace desde una posición de influencia” (Gámez, 2005: 131). Aplicado al caso, y en dirección contraria, un grupo dentro del gobierno se aferró al modelo estadounidense de lucha contra las drogas y a los beneficios que se obtenían del alineamiento. Este grupo (que incluye al ex Presidente del Consejo de Ministros, Óscar Valdés, a la Presidenta Ejecutiva de DEVIDA, Carmen Masías, a un sector conservador del Ministerio de Relaciones Exteriores, y a la embajada estadounidense, entre otros) buscó ejercer influencias sobre el diseño, formulación y aplicación de la política exterior peruana a fin de mantener el discurso de lucha contra las drogas que se había adoptado desde el gobierno de Fujimori.

La tercera fuente de cambio en política exterior hace referencia al ajuste interno. Hermann señala, al respecto, que “un segmento políticamente relevante de la sociedad, en cuyo apoyo descansa el gobierno, puede llegar a ser un agente de cambio al ejercer presión sobre el gobierno” (Gámez, 2005: 131). Sin embargo, en el Perú el tema de política exterior antinarcóticos no ha cobrado relevancia para

ningún sector de la sociedad que apoyara al nacionalismo. Aparentemente, la agenda antinarcóticos del Perú es un tema que no es materia de debate para la población en general, presumiblemente por aspectos de complejidad, ignorancia y/o no afectación directa de la problemática.

La cuarta fuente menciona un impacto externo. La teoría señala que “eventos externos dramáticos inducen al cambio en la política exterior” (Gámez, 2005: 131). Al respecto, ningún evento internacional ha sido capaz de modificar el comportamiento de la política exterior peruana en torno a la lucha contra las drogas. Ni las posiciones explícitas confrontacionales al régimen internacional de las drogas del gobierno boliviano, ni la actual propuesta de legalización del consumo y venta de marihuana del gobierno uruguayo (que representan ambas un distanciamiento de las políticas tradicionales impulsadas por Estados Unidos) han podido modificar la postura de la política exterior peruana en este tema. En ese sentido, las fuentes de cambio propuestas por Hermann no se han cumplido y, en consecuencia, el modelo dependiente de política exterior peruana antidrogas se ha mantenido intacto. No resulta ocioso señalar que el mencionado proceso de profundización de la dependencia de la política peruana antidrogas hacia la estadounidense ha el motivo general por el cual no se han cumplido las fuentes de cambio señaladas. En ese sentido, dicho proceso ha consolidado la tradicional postura dependiente del Perú (como fue explicado en el apartado 2.1.1.).

Adicionalmente a las fuentes de cambio descritas, Soberón, en la entrevista concedida a esta investigación, señala que no hubo ningún cambio en política exterior antidrogas. Al respecto, él señala que “por el contrario, después del 12 de enero que es la fecha en que terminan mis funciones, yo creo que Humala entiende de que el tema de drogas era fundamental en su relación bilateral con Washington para otros temas que le eran mucho más prioritarios o más entendibles, como es el tema del contencioso en la Haya, o como es el tema del propio VRAEM, y la amenaza del narcoterrorismo” (Torres, 2013 B: 2).

3.2. El análisis realista

Como fue señalado en el capítulo uno, la teoría realista relativa a los regímenes internacionales nos señala que el poder juega un rol muy importante en estos escenarios, “no como amenaza para disciplinar Estados que se desvían de un acuerdo de colaboración, sino para determinar la forma del régimen en torno al cual todos los Estados coordinarán sus acciones” (Baylis y Smith, 2001: 314). Así mismo, la teoría realista hace mención a que los regímenes internacionales generan beneficios diferenciados para los Estados. Estas afirmaciones nos permiten comprender el rol jugado por el Perú a través de los últimos treinta años en torno a su política exterior antinarcóticos. Dado el proceso de profundización explicado en el capítulo dos, ha sido prácticamente imposible poder salir de la dependencia de nuestra política exterior contra las drogas a la estadounidense, la misma que ha modificado las principales reglas y procedimientos del régimen

internacional, tal y como ha sido descrito en el capítulo uno. En ese sentido, la pasividad y la sumisión han sido características esenciales de la política exterior peruana, al menos en lo que respecta al tráfico ilícito de drogas.

En ese sentido, podría afirmarse que, dadas las características del régimen internacional de las drogas (represivo, de legislación rígida y centrado en la reducción de la oferta, además de estar predominantemente influenciado unilateralmente por Estados Unidos para satisfacer sus intereses particulares) el Perú ha tenido un limitante exógeno que le ha dejado un nulo margen de acción para conseguir las reformas planteadas de política exterior antidrogas en el Plan de Gobierno de “La Gran Transformación”. Es más, no resulta forzado señalar que dicho régimen internacional contribuyó, también, a mermar el intento de reforma interna de la política contra las drogas (el mismo que vio su final con el retiro de la confianza presidencial a Soberón, a cargo de DEVIDA).

Así mismo, asumiendo la concepción realista de que el Estado es un actor racional unitario (respecto a la toma de decisiones), al Perú le conviene más aceptar las condiciones del actual régimen de las drogas, incluyendo los lineamientos de política pública y exterior contra las drogas que Estados Unidos ha conseguido asolar en la normativa general de Naciones Unidas. Esta conveniencia se produce a razón de que los beneficios que el Perú consigue, a causa de este alineamiento, alcanzan un nivel determinado, el mismo que no podría alcanzarse de permanecer fuera del régimen. En otras palabras, el sentido

de pertenencia al régimen internacional de las drogas se justifica en la medida en que este produce resultados tangibles en la lucha contra este fenómeno, tales como fuertes sumas anuales de cooperación internacional para esta materia, favorecimientos comerciales (el caso del ATPDEA y del posterior TLC con Estados Unidos¹⁷, explicados en el apartado 2.1.1, son representativos), aumento de incautaciones y de hectáreas erradicadas, mejoras tecnológicas para las fuerzas del orden, entre muchos otros.

Desde otra perspectiva, también realista, la continuidad de la política exterior contra las drogas en el Perú, asunto resultante del ya explicado proceso de profundización de la dependencia, se explica a razón de, nuevamente, costos y beneficios en las relaciones de poder entre Estados periféricos y potencias. Dado que Estados Unidos reúne las condiciones necesarias y suficientes para ser considerado, todavía, una potencia mundial, este ejerce poder para que Estados como el peruano puedan llevar a cabo un programa determinado de lucha contra las drogas, el mismo que se encuentra orientado a satisfacer los principales intereses de la potencia. De acuerdo al Realismo Periférico de Escudé, resulta más conveniente que un Estado periférico adopte una política exterior cooperativa frente a una potencia, a fin de reducir los costos económicos que implicaría

¹⁷ Estados Unidos, al 2012, se constituyó como el segundo socio comercial del Perú después de China. De acuerdo al Informe Mensual de Comercio Exterior – Enero/diciembre 2012 de la SUNAT, China representa el 17% de las exportaciones FOB del Perú. En segundo lugar se encuentra Estados Unidos con un 13%. En tercer lugar se ubica Suiza con un 11%. En: https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.sunat.gob.pe%2Fsalaprensa%2F2013%2Ffebrero%2FNotaPrensaN-0462013.doc&ei=jBdAUuqDHova9ATr6oHwCA&usg=AFQjCNHR_S4QJ50ZFTHAxd8sRwrFsDqilg&sig2=U-jmFwTvABHGrwHjn5NkWw&bvm=bv.52434380,d.eWU. Consulta: 03 de noviembre de 2013.

adoptar una posición confrontacional. Para el caso argentino, el autor señalaba que

cualesquier desafío al liderazgo norteamericano que no estuviera vinculado al afán de desarrollo era perjudicial al desarrollo, en tanto nutriría percepciones negativas entre inversores y financistas, aumentando el índice de riesgo país. Más aún, en algunos casos también podría conducir a sanciones de gobierno a gobierno, a veces de consecuencias devastadoras. Desde un punto de vista ciudadano – céntrico, y muy especialmente para un país con el perfil de la Argentina, sería puro coste sin ganancia alguna. (En otras palabras,) la propuesta era esencialmente de control de daños, evitando sanciones y actitudes poco cooperativas de parte de las grandes potencias, para allanar el camino para políticas económicas complementarias, que idealmente también debían ser ciudadano – céntricas, pero que provendrían de una esfera de gobierno ajena a la de las relaciones diplomáticas. (Escudé, 2008: 8)

Aplicado al presente caso de estudio, el realismo periférico sugiere que la continuidad del alineamiento de la política exterior peruana antinarcóticos al régimen internacional de las drogas (y esencialmente a la política exterior estadounidense en esta materia) se produce dado que se buscaría evitar sanciones que representen amenazas concretas para el desarrollo nacional. En ese sentido, el aspecto económico cobra relevancia sustancial, ya que, al 2012, Estados Unidos se consolidó como el segundo socio comercial del Perú en el mundo, solo después de China. En ese sentido, restricciones en esta materia generarían pérdidas millonarias para el Estado peruano y para el sector privado, las mismas que acabarían con la vida política del partido de gobierno, no solo por las limitaciones de ingresos estatales sino también por el retiro inmediato del apoyo de las principales élites económicas del país. *Ergo*, adoptar una posición

confrontacional (como la boliviana) resultaría más perjudicial que beneficioso, dado el actual estado del fenómeno del tráfico ilícito de drogas y de la insolvencia estatal para afrontarlo. Así, la implementación de los planteamientos iniciales del Plan de Gobierno de “La Gran Transformación” en materia de reforma de la política exterior contra las drogas (dentro del cual se incluía la búsqueda de mayor autonomía) se ha visto frustrada por las razones mencionadas, demostrando que el Perú no ha podido ni desligarse del proceso de consolidación de la dependencia de su política exterior hacia la estadounidense ni solucionar demostrablemente el problema del tráfico ilícito de drogas.

En todo caso, el realismo periférico se constituye como una aproximación analítica adecuada para entender el hecho de que, a pesar de la existencia de condicionantes internas (como el cambio de gobierno y una nueva estrategia de desarrollo basada en el Plan de Gobierno) que deberían haber influido en la reorientación de la política exterior peruana en materia de lucha contra las drogas, han existido otros elementos más importantes que han mantenido el status quo en esta materia: un elemento externo de condicionamiento (la filosofía de Estados Unidos en la lucha contra las drogas enmarcada en el régimen internacional del mismo nombre) y un elemento interno (relativo al pragmático alineamiento ideológico y estratégico de la clase política).

CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se ha tratado de dar respuesta a la pregunta de investigación planteada en la introducción. Esta cuestionaba cómo comprender la continuidad de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas a pesar del cambio de gobierno el año 2011 y las reformas propuestas en el "Plan de Gobierno" del nacionalismo. La hipótesis sustentaba que la continuidad de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas, a pesar de los cambios propuestos en el "Plan de Gobierno" del nacionalismo sobre esta materia, es producto de un proceso de profundización de su dependencia hacia los postulados de política pública contra las drogas impulsados por Estados Unidos y enmarcados en el actual régimen internacional de las drogas. Esta dependencia se produce a razón de un análisis racional que ha consolidado un tradicional alineamiento político y estratégico y que, así mismo, ha imposibilitado cualquier intento de reforma.

En ese sentido, los objetivos de la investigación consistieron en a) determinar la dinámica del régimen internacional de las drogas, b) describir el

proceso de profundización de la dependencia de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas a la política estadounidense en esta materia (y, a su vez, al régimen internacional de las drogas) y c) explicar la continuidad planteada en la pregunta de investigación utilizando herramientas teóricas como las fuentes de cambio en política exterior y el realismo periférico.

Como resultado de la investigación, se determinó que a) en el régimen internacional de las drogas, así como en el económico – comercial, “el poder determina la forma del régimen en torno al cual todos los Estados coordinarán sus acciones” (Baylis y Smith, 2001: 34). Así mismo, dadas las asimetrías existentes de este elemento, los Estados menos poderosos (o periféricos, como el caso peruano) aceptan las condiciones del actual régimen internacional de las drogas ya que estos necesitan reducir las consecuencias del fenómeno del tráfico ilícito de drogas y no poseen los recursos y capacidades suficientes para hacerlo por sí mismos. Además, dada la tradicional filosofía estadounidense de lucha contra las drogas (que prioriza elementos de control de la oferta e interdicción), el régimen internacional de las drogas ha sido objeto de cambios en cuanto a sus reglas y procedimientos, los mismos que, actualmente, satisfacen los intereses particulares de la potencia. En otras palabras, los juegos de poder en el régimen internacional de las drogas han determinado que los Estados más poderosos (en este caso, Estados Unidos), moderen las reglas de juego, priorizando herramientas represivas (como interdicción, militarización, y criminalización de eslabones más vulnerables de la cadena del tráfico ilícito de drogas) que han ido acorde con su

filosofía de acción frente a este fenómeno. No obstante, en los últimos meses, organizaciones internacionales como la Organización de Estados Americanos han tomado distancia de la tradicional y conservadora guerra contra las drogas, a fin de dar cabida al debate sobre las nuevas formas de lucha contra las drogas (dentro de las cuales existe el escenario de regulación).

b) La profundización de la dependencia de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas a la política estadounidense en esta materia (y, en consecuencia, al régimen internacional de las drogas), es un proceso que se ha consolidado con más evidencia a través de las últimas tres administraciones (Fujimori, Toledo y García). La sumisión, el pragmatismo y el escaso margen de negociación han sido las características esenciales de la política exterior peruana en materia de lucha contra las drogas durante estos tres gobiernos. Así mismo, esta profundización ha moldeado una práctica en las instituciones políticas peruanas relativas al control de drogas de la cual, a pesar de los cambios propuestos en el plan de gobierno nacionalista de “La Gran Transformación”, ha resultado imposible salir. En otras palabras, pese a la búsqueda de autonomía que planteaba el plan de gobierno de Humala en esta materia (y a pesar de la frustrada reforma interna relativa a la designación de Soberón en DEVIDA y con la que se inició esta búsqueda), la extrema profundidad de la dependencia de nuestra política exterior antidrogas a la estadounidense ha imposibilitado lograr algún cambio significativo que se traduzca en mayores márgenes de acción y prerrogativas por parte de la política exterior peruana sobre este asunto.

c) Se demostró la inexistencia de cambio alguno en la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas a través de las cuatro fuentes de cambio de política exterior de Hermann. En ese sentido, no existió un esfuerzo eficiente de un tomador de decisiones, ni tampoco hubo un grupo dentro del gobierno que hiciera el papel de defensor de la redirección de la política exterior en cuanto a la lucha contra las drogas. Además, ningún segmento políticamente relevante de la sociedad pudo llegar a convertirse en un agente de cambio que ejerciera presión sobre el gobierno (presumiblemente por el desinterés temático), ni tampoco existieron eventos externos dramáticos que indujeran reforma alguna. Con esta evidencia, el modelo teórico del realismo periférico explica de forma más concisa el comportamiento racional (de costos y beneficios) peruano en esta materia. En ese sentido, se concluyó que le resulta más conveniente al Estado peruano adoptar una política exterior antidrogas cooperativa (o sumisa) frente a Estados Unidos, ya que los costos económicos que implicaría asumir una posición confrontacional son muy altos y mermarían los intereses de cierto sector de la clase política y de las élites económicas (lo que sucede por los diversos condicionamientos impuestos por la potencia. Por ejemplo, las fuertes sumas de cooperación internacional por concepto de lucha contra las drogas). En otras palabras, el realismo periférico sugirió que la continuidad del alineamiento de la política exterior peruana antinarcóticos al régimen internacional de las drogas (y esencialmente a la política exterior estadounidense en esta materia) se produce dado que se busca evitar sanciones que representen amenazas concretas para el

desarrollo nacional. Es bajo esta premisa que se ha producido la profundización del proceso de dependencia mencionado líneas arriba.

Con estos conocimientos, la hipótesis que respondía a la pregunta de investigación inicial quedó confirmada: la continuidad de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas, a pesar de los cambios propuestos en el "Plan de Gobierno" del nacionalismo sobre esta materia, es producto de un proceso previo de profundización de su dependencia hacia los postulados de política pública contra las drogas impulsados por Estados Unidos y enmarcados en el actual régimen internacional de las drogas. Esta dependencia se produce a razón de un análisis racional que ha consolidado un tradicional alineamiento político y estratégico y que, así mismo, ha imposibilitado cualquier intento de reforma.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALLISON, Graham
1971 *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba.* GEL (Grupo Editor Latinoamericano), Buenos Aires.
2. ÁLVAREZ, Carla
2013 *El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR. Logros y desafíos 2012 – 2013.* International Drug Policy Consortium (IDPC). En: <http://www.raisscolombia.org/doc/logros%20y%20desafios%202012-2013%20unars.pdf>.
3. BARBÉ, Esther
2007 *Relaciones Internacionales.* Madrid.
4. BAYLIS Y SMITH
2001 *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations.* Oxford University Press. New York.
5. BRUCE ST JOHN, Ronald
1999 *La política exterior del Perú.* Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú. Lima.
6. CEDRO
2011 *El Problema de las Drogas en el Perú.* Ed. Luis Tapia. Lima.

7. CENTRO DE INVESTIGACIÓN DROGAS Y DERECHOS HUMANOS

2010 *Una evaluación de la guerra contra las drogas en el Perú (1978/2008)*. Sin editor. Lima.

2011 *Contenidos, Retos y Propuestas para una Política Pública sobre Drogas y Narcotráfico en el Perú*. Sin editor. Lima.

8. CORONADO, Rodolfo

1999 *Bases constitucionales para la formulación y desarrollo de la política exterior*. Agenda Internacional. Año VI, número 13. Lima.

9. DESCO

2011 *Perú Hoy, El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión*. Sin editor. Lima.

10. ESCUDÉ, Carlos

2008 *Realismo periférico: una experiencia argentina de construcción de teoría, 1986 – 1997*. Programa Buenos Aires de Historia Política del Siglo XX.

2009 *Realismo periférico – Una filosofía de política exterior para los estados débiles*. Primera edición. Universidad de CEMA. Buenos Aires.

11. GÁMEZ, Alba

2005 *Fuentes de cambio en política exterior*. En: Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Número 69, Barcelona.

12. HILL, Christopher

2003 *The changing politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan. Reino Unido.

13. IDEI

2012 *Veinte años de política exterior peruana, (1991 – 2011)*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

- 14.IDPC
2012 *Guía sobre políticas de drogas.* International Drug Policy Consortium. United Kingdom.
- 15.INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
2009 *El mapa del narcotráfico en el Perú.* Primera edición. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- 16.KAHHAT, Farid (comp.)
2005 El poder y las relaciones internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth Waltz. Colección de Estudios Internacionales. CIDE. México.
- 17.KRASNER, Stephen
1983 *International Regimes.* Cornell University Press. Estados Unidos.
- 18.McCLINTOCK, Cynthia y Fabián VALLAS
2005 *La democracia negociada: las relaciones Perú – Estados Unidos (1980 – 2000).* IEP (Instituto de Estudios Peruanos), Lima.
- 19.MEARSHEIMER, John.
2003 *The tragedy of great power politics.* W.W. Norton & Company, United States of America.
- 20.MERLE, Marcel
1995 *Sociología de las relaciones internacionales.* Alianza Editorial. Madrid.
- 21.MIRELLA, Van Dun
2013 *Entre la realidad y la abstracción. Principios rectores y alternativas al desarrollo en zonas de cultivos ilícitos en el Perú.* Transnational Institute.
- 22.NACIONES UNIDAS
1961 Convención Única sobre Estupefacientes.

- 1971 Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas.
- 1988 Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.
- 1998 *Declaración Política del XX Período de Sesiones Extraordinarias de la Asamblea General de Naciones Unidas*. Washington.
- 2009 Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. Viena.
23. NOVAK, Fabián
- (-) *Retos de la política exterior peruana para el nuevo gobierno*. Boletín electrónico de la Asociación de Graduados y Egresados – PUCP. Lima.
<http://aeg.pucp.edu.pe/boletinaeg/articulosintere/s/articulos51_novak.htm>.
24. NOVAK, Fabián y RUDA, José
- 2009 *El tráfico ilícito de drogas en el Perú: Una aproximación internacional*. En: El Mapa del Narcotráfico en el Perú. IDEI, Lima.
25. PLAN DE GOBIERNO 2011 - 2016
- 2010 *La Gran Transformación*. Gana Perú. En: <<http://e.elcomercio.pe/66/doc/plandegobiernogana/peru.pdf>>.
26. RAMÍREZ Y YOUNGERS
- 2011 *La política de drogas en los andes. Buscando alternativas humanas y eficaces*. IDEA Internacional (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral) y Centro Carter. Lima.
27. RUSSELL, Roberto

- 1990 *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*. GEL (Grupo Editor Latinoamericano). Buenos Aires.
28. SÁNCHEZ, Constanza
- 2012 *El régimen internacional frente al problema mundial de las drogas. Evolución, políticas alternativas y resistencia al cambio*. Trans-Border Institute. Universidad de San Diego. En: <<http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2010/07/120730-tbi-working-paper-sanchez.pdf>>.
29. THE WHITE HOUSE
- 1986 *Directiva de seguridad nacional 221. Narcotics and National Security*. En: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm>>.
30. TORRES, Juan
- 2012 *La herramienta que hace falta. Un análisis de la negativa estadounidense al auspicio de la interdicción marítima en el Perú para el control del tráfico ilícito de drogas*. Tesis de Licenciatura. PUCP. Lima.
- 2013 A *Cuatro caminos, un comienzo*. Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos. Lima.
- 2013 B Anexo 1. Entrevista del día 6 de diciembre a Ricardo Antonio Soberón Garrido.
31. VAN KLAVEREN, Alberto
- 1984 *El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas*. En: MUÑOZ, Heraldo y TULCHIN, Joseph. *Entre la Autonomía y la Subordinación Política exterior de los países latinoamericanos*. GEL, Buenos Aires.
32. YOUNGERS, Coletta

2005

Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos. Biblos, Buenos Aires.



ANEXO 1

Transcripción de entrevista del día 6 de diciembre realizada por el tesista a Ricardo Antonio Soberón Garrido. Ex Presidente Ejecutivo de la Comisión para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) de agosto de 2011 hasta enero de 2012 (comienzos del gobierno de Ollanta Humala) y actual director del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos.

- **¿Qué planteaba el nacionalismo respecto a la política exterior en materia de tráfico ilícito de drogas?**

Si bien el tema de drogas no estaba en el capítulo correspondiente al tratamiento de la política exterior, era claro que en la propuesta de La Gran Transformación, las políticas de drogas tenían que insertarse en los principios fundamentales de una política exterior respetuosa del derecho internacional, buscando el multilateralismo, fortaleciendo los organismos regionales de adentro hacia afuera (CAN, UNASUR, CELAC, OEA, Naciones Unidas), respetando principios básicos de no injerencia, de autonomía, y por supuesto de responsabilidad compartida.

- **¿Qué planteaba el nacionalismo respecto a la política interna en materia de tráfico ilícito de drogas?**

Lo primero es el reconocimiento político del fracaso de las políticas basadas en la reducción de la oferta, identificando una serie de impactos negativos producidos por este tipo de estrategias; y buscando la necesidad de reordenar el conjunto de la política de drogas, sobre la base de la focalización de la interdicción en los tres temas fundamentales: criminalidad organizada, control de insumos y lavado de activos, poniéndole un “stop” a las políticas de erradicación forzosa para poder analizar, discutir y evaluar los impactos que se habían tenido; entendiendo, además, de que para abordar los problemas y las causas del narcotráfico en el Perú era necesario relacionarlos a otros escenarios, como puede ser el del comercio internacional, como puede ser el de desarrollo rural y el del medio ambiente

- **¿Cree que hubo algún cambio en materia de política antidrogas a nivel interno durante el gobierno de Ollanta Humala?, ¿por qué?**

Bueno, en primer lugar creo que logramos por primera vez mostrarle a nuestro principal cooperante, los Estados Unidos, la existencia de una voluntad de analizar, de revisar, cuando (fue) suspendido, el presidente Humala, temporalmente, la continuidad de los programas de erradicación. (En) segundo lugar, nos dimos a la tarea de diseñar y elaborar, y consensuar, una estrategia quinquenal que recoge todo lo que le he mencionado anteriormente, y que fundamentalmente, de forma transversal, intentaba convocar al conjunto del Estado bajo el eslogan de “donde hay liderazgos, fortalecerlos, y donde no los hay, DEVIDA tenía que asumirlos”. Y en segundo lugar, reconociendo de que era importantísimo medir, evaluar, monitorear, y de ser necesario corregir.

- **Y a nivel externo, durante el gobierno de Humala, ¿cree usted que hubo algún cambio a nivel de política antidrogas en política exterior?**

No, ninguno. Por el contrario, después del 12 de enero que es la fecha en que terminan mis funciones, yo creo que Humala entiende de que el tema de drogas era fundamental en su relación bilateral con Washington para otros temas que le eran mucho más prioritarios o más entendibles, como es el tema del contencioso en la Haya, o como es el tema del propio VRAEM, y la amenaza del narcoterrorismo. Y es en ese contexto que, lo que reconocemos en estos dos años de gobierno es fundamentalmente una continuidad de visiones, de estrategias, de políticas, de instrumentos, de mecanismos, de operadores y de prejuicios. Es lo que nos da el nacionalismo en estos dos años y medios.

¿A qué cree que se deba esta continuidad?

A lo que le referí anteriormente. Primero, una absoluta ignorancia de los operadores políticos del nacionalismo (incluido el presidente y su entorno) en las causas primeras y las dinámicas sobre las cuales se moviliza el narcotráfico en el Perú. En segundo lugar, un entendimiento de que la tarea le queda grande como para poder impulsar cambios fundamentales en la política sobre drogas del Perú. Y en tercer lugar, la comodidad que le representa retomar la línea tradicional de aceptación de las políticas norteamericanas, de subordinación a ellas, y de continuar haciendo más de lo mismo, con miras a poder obtener, a su vez, el apoyo de Washington para las propias agendas internacionales del gobierno de Humala.

¿Cree usted que pueda salirse de la continuidad?

Bueno, hasta ahora lo que hemos visto es más de lo mismo, pese a la enorme posibilidad que existe en el hemisferio para generar plataformas de cambio profundo como lo muestra el informe hemisférico de la OEA, tenemos que los interlocutores peruanos, lo que han hecho es oponerse a cualquier posibilidad de cambio, estacionarse al costado de los convenios internacionales y tratar de

obstaculizar las posiciones de otros países que se están alejando, por diversas razones, del *stablishment* antinarcóticos tradicional.

Entonces, ¿usted podría estar de acuerdo con la afirmación de que, a lo largo de los últimos años, ha habido un proceso de profundización de la dependencia de nuestra política exterior hacia la política exterior de Estados Unidos en lo que a lucha contra las drogas se refiere?

Si medimos el período que usted me plantea, desde el año 90 de Fujimori hasta el año 2013 de Humala, yo creo que sí. Debemos reconocer que nuestros niveles de autonomía han bajado visiblemente. Curiosamente también han bajado los niveles de recursos que ha proporcionado Estados Unidos. Entonces la situación es un win/win situation para el Departamento de Estado, porque con menos recursos ha tenido mayor capacidad de injerencia sobre el Perú de los siguientes presidentes.

- **¿cree usted que DEVIDA, mientras usted estaba en la presidencia, tuvo difíciles relaciones con otras instancias gubernamentales que tenían alguna responsabilidad con el problema de las drogas?**

Sí. Fundamentalmente con el Ministerio del Interior, obviamente, porque nosotros, nuestro punto de partida era el reconocimiento de los múltiples defectos, errores y vacíos de las políticas basadas en la interdicción a las cuales la Policía Nacional se ha adscrito de siempre, ¿no? A través del CORAH, del UMOPAR, de la DIRANDRO. Entonces, desde un inicio tuve problemas con el entonces ministro Óscar Valdés (posteriormente Presidente del Consejo de Ministros). Eso hizo que a diciembre de 2012, mientras que todos los sectores del gobierno habían aprobado nuestra propuesta de estrategia, el único que tenía observaciones era la Policía Nacional.

- **en general, ¿cuál cree que fue el principal problema del nacionalismo para implementar los cambios en política interna y exterior sobre tráfico ilícito de drogas que planteaba el plan de gobierno “La Gran Transformación”?**

La ignorancia. La ignorancia y la falta de visión política para poder abordar los temas que son complejos y que están detrás del problema del narcotráfico.

Hay un tema de costos, también, ¿no?, que, digamos, podrían...

Pero se podrían haber asumido. El presupuesto nacional lo permitía, íbamos a incrementar progresivamente la injerencia presupuestal nuestra para ejecutar programas nuestros no dependientes de la cooperación internacional. No era un asunto de costos. Era fundamentalmente un asunto de desconfianza, de ignorancia y de utilitarismo puro.

Entonces, más o menos, con nuestros recursos propios, ¿cree usted que podemos llevar una mejor política antidrogas?

Totalmente, totalmente. Si es que pudiésemos tener una plataforma mínima de partidas presupuestales bien encaminadas y ejecutadas en materia de salud, educación y agricultura, tendríamos posibilidades de, aunque avanzando más lento, dar pasos sostenibles con miras a incorporar a campesinos, usuarios, presos y gente de calle, a un proceso (...), pero obviamente a una velocidad bastante menor.

Y una última pregunta para terminar, ¿cree usted que el ex canciller Rafael Roncagliolo tenía la voluntad política para, digamos, llevar a realizarse estos cambios planteados en La Gran Transformación, o cree que si la tuvo pero hubo una suerte de status quo reinante en cancillería que impide hacer estos cambios?

Es relativo. Por el lado positivo tenemos que señalar de que el Canciller observaba, entendía, y usaba el carácter instrumental del tema drogas para la política exterior general de Estado Peruano. De hecho alguna vez me dijo que yo le había hecho un gran favor a la Cancillería porque ahora ya la Señora Clinton pedía una cita con él cuando él llegaba a Washington. Pero, por el otro lado, no entendió de que era posible reconstruir una política de drogas sin el predominio norteamericano. Y eso impidió que hiciéramos la conferencia internacional sin la presencia norteamericana.