

drogas y política en el Perú

la conexión norteamericana

Julio Cotler



IEP Instituto de Estudios Peruanos

DROGAS Y POLÍTICA EN EL PERÚ
La conexión norteamericana

DROGAS Y POLÍTICA EN EL PERÚ
La conexión norteamericana

Julio Cotler

***IEP** Instituto de Estudios Peruanos*

Serie: Perú problema 26

Esta publicación forma parte del "Proyecto de Desarrollo Institucional 1994-1995: Programa de Investigación y Proyección Social y Política" (Donación 940-1035) y del "Proyecto de Sociología y Política 1996-1997" (Donación 940-1035-1), auspiciados por la Fundación Ford.

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP

Horacio Urteaga 694, Lima 11

424-4856/332-6194

Fax (511) 332-6173

E-mail: iepedit@iep.org.pe

ISBN 9972-51-033-6

ISSN 0079-1075

Impreso en el Perú

Primera edición, octubre de 1999

1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal: 15010599-3497

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro. Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, copiada o transmitida sin autorización escrita de los editores.

COTLER, Julio

Drogas y política en el Perú. La conexión norteamericana.-- Lima: IEP, 1999.--
(Perú problema, 26)

/COCA/COCAÍNA/POLÍTICA GUBERNAMENTAL/NARCOTRÁFICO/
PERÚ/USA/

W /02.04.01/P/26

Contenido

Introducción, 9

PRIMERA PARTE

UNO. Coca y cocaína en el escenario norteamericano, 19

1. La calificación de las drogas, 24

2. La "contracultura", 33

3. Guerra contra las drogas, 37

4. Guerra en los Andes, 44

DOS. La sociedad de la coca, 71

1. Los debates sobre la coca, 72

2. Condiciones del aumento de la producción de coca y del comercio de drogas,

93. i. La debilidad del Estado y la ilegalidad en el Perú, 94. ii. El Dorado, 112. iii.

Organización social y violencia, 124

SEGUNDA PARTE

TRES. Narcotráfico y crisis de gobernabilidad, 135

1. Las "condicionalidades" norteamericanas, 136
2. La democracia: represión a las drogas y promoción social, 143
3. La administración pública y la cuestión de las drogas, 149
4. Nacionalismo y crisis de gobernabilidad, 152
5. Las Fuerzas Armadas y la seguridad nacional, 164

CUATRO. Globalización, narcotráfico y autoritarismo, 179

1. La globalización y el Perú, 180
2. Problemas de la transición, 190. i. Washington y la Doctrina Fujimori, 198. ii. La legalidad y los partidos políticos, 210
3. Razón de Estado, 214
4. La nueva política antidrogas y Estados Unidos, 231
5. La sucesión presidencial y la consolidación del régimen autoritario, 243

APUNTES FINALES, 263

ANEXO. Actores sociales y desarrollo alternativo en la selva: Puerto Inca y Tres Unidos, 271

Introducción

A fines de los años ochenta, el Perú confrontó una severa crisis de gobernabilidad que amenazó destruir la precaria organización estatal y disolver los débiles lazos integradores de la sociedad peruana, lo que hizo temer que sus efectos se propagaran a los países vecinos y derivaran en un conflicto regional.

Frente a esa difícil situación, el gobierno elegido en 1990 se asoció con distintos tipos de agentes internacionales liderados por Estados Unidos, a fin de lograr el saneamiento y la reinserción económica del país en el mercado internacional, así como para reprimir la subversión y el tráfico ilícito de drogas. A pesar de las diferencias y las tensiones que suscitó esa cooperación, sus resultados exitosos permitieron al gobierno rescatar la disminuida autoridad estatal y obtener la aprobación de la mayoría de la población, y también de gobiernos extranjeros, de empresas y de organismos internacionales.

Sin embargo, para llevar a cabo tal acción el gobierno peruano incurrió en violaciones a los derechos humanos y al régimen constitucional, lo cual ocasionó que varios gobiernos -entre los que se destacó el de Estados Unidos- y organizaciones sociales nacionales y del exterior elevaran sus protestas. A raíz de dichas manifestaciones disminuyó el número de esos

actos, pero no se logró revertir el carácter autoritario del régimen que instaló el gobierno, porque la mayoría de la población peruana y de las instituciones internacionales prefirieron sacrificar las reglas democráticas a cambio de asegurar la estabilidad económica y el orden político alcanzados.

De tal modo, hoy más que nunca las dificultades que confronta el Perú, y sus soluciones, se encuentran atravesadas por la articulación y el conflicto de agentes y de problemas internacionales y domésticos de diferente especie *-inter-mestic-*situación que caracteriza, con distintos grados de intensidad y de autonomía, a las sociedades y a los gobiernos en el proceso de globalización en curso.

A partir del análisis de la producción y de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, este texto se propone examinar las situaciones y las consecuencias que este enlace ha producido, y las ramificaciones políticas que se han establecido en torno a estas cuestiones. Por tanto, con este estudio esperamos contribuir a la comprensión de los efectos que tiene la mundialización en el Perú, país que acusa tradicionales limitaciones para construir el Estado e integrar nacionalmente a la sociedad de acuerdo a preceptos democráticos.

El narcotráfico es una muestra ejemplar de este tipo de conexiones nacionales e internacionales. Desde fines de los años setenta, la creciente demanda externa de estupefacientes, fundamentalmente norteamericana, propició la expansión de la producción de coca y de la pasta básica de cocaína, al punto que el Perú llegó a ser el principal abastecedor mundial de esas mercancías; por tal motivo, el país se ha visto envuelto en una trama de actores e intereses legales e ilegales, nacionales e internacionales, que han influido en el curso de su desarrollo.

Los productores peruanos del valle del Huallaga y del Apurímac, como los bolivianos del Chapare, cultivan y venden las hojas de coca y la pasta básica a redes comerciales clandestinas, mercaderías por las que reciben ingresos muy superiores a los productos legales; por su parte, estas redes las trasladan a Colombia, donde los carteles elaboran cocaína que, con el concurso de organizaciones de contrabandistas radicadas en diferentes países latinoamericanos, la transportan a Estados Unidos, Europa y Japón donde los compradores la distribuyen al menudeo. Además, en los últimos años, en el Perú y Bolivia han surgido organizaciones que elaboran y comercializan directamente la cocaína en los mercados internacionales, en razón de la integración vertical de la industria en Colombia, por lo que los carteles de dicho país dependen menos de la provisión externa de la hoja y de la pasta básica.

Por el carácter ilegal de esta actividad económica, cada uno de los eslabones de la cadena comercial tiene costos y riesgos crecientes, factores que determinan que los precios y las utilidades en cada uno de ellos se incrementen de manera extraordinaria. Para asegurar su fluido desarrollo, en cada ocasión los productores y las organizaciones "lavan" e invierten los beneficios que reporta el narcotráfico en negocios lícitos e ilícitos, en sus respectivos países o en distintas partes del mundo; corrompen y socavan las instituciones, y promueven acciones contra el orden nacional e internacional, como fue el caso de la asociación del narcotráfico con los movimientos subversivos en el Perú y es el caso en Colombia.

De otro lado, los problemas que acarrea el tráfico ilícito de sustancias psicoactivas en la salud pública, la tranquilidad social y la seguridad nacional de Estados Unidos, han propiciado que su gobierno decrete la "guerra a las drogas" y lidere la consolidación de un régimen internacional de prohibición al co

mercio ilegal de sustancias psicoactivas. Para tales propósitos, durante las últimas dos décadas, Washington ha multiplicado recursos económicos e institucionales, ha movilizado el concurso de gobiernos involucrados en dicho comercio, así como de organizaciones multilaterales y transnacionales, con la consiguiente proliferación de agentes públicos y privados que, directa o indirectamente, se encuentran interesados en atender este problema al igual que la criminalidad derivada del tráfico ilícito de estupefacientes.

Esta declaratoria de guerra ha determinado que el teatro de operaciones se haya centrado en los países proveedores de narcóticos, sobre los que Estados Unidos puede ejercer su influencia, concretamente, en Bolivia, Colombia, Perú y México. Para tal efecto, Estados Unidos ha condicionado de manera explícita su colaboración económica, política y militar a la voluntad y eficacia de esos gobiernos en el combate al tráfico ilícito de drogas, lo que se plasma en la "certificación" que, por recomendación del Departamento de Estado, el Congreso emite anualmente.

El Perú y otros países productores de narcóticos se han visto precisados a adecuarse, mal que bien, a las exigencias norteamericanas, con distintos resultados. Pero no por ello sus gobiernos y diversas organizaciones sociales han dejado de criticadas, porque la estrategia de Washington centra su atención en la oferta externa descuidando la importancia que en el narcotráfico ejerce la demanda interna. Aducen también que las evaluaciones norteamericanas no toman en cuenta las circunstancias particulares de cada uno de los países proveedores y el carácter unilateral de la certificación, lo cual determina que Washington se constituya en juez y parte, mientras que aquellos países no pueden calificar el desempeño norteamericano en el control de la demanda y el consumo de estupefacientes. Por último, pero con igual importancia, se argumenta que las condiciones que impo

ne el gobierno norteamericano para otorgar su colaboración constituyen injerencias intolerables en los asuntos internos de los países productores, las cuales, además, no se justifican dada la reducida contribución que presta para resolver las causas económicas y sociales de la producción de coca y cocaína.

Por estas razones, las tensiones persistentes entre Estados Unidos y los mencionados países se acompañan con reclamos nacionalistas para participar en la formulación de políticas destinadas a encarar el problema del tráfico ilícito de drogas, para lo cual se afirma que, en las nuevas condiciones internacionales, los problemas globales deben ser enfrentados de manera colectiva mediante diversos tipos de acciones multilaterales. Estas protestas se ven reforzadas porque la campaña bélica norteamericana se prolonga indefinidamente y sin que existan visos de que resulte exitosa, a pesar de los esfuerzos que despliegan dichas naciones para controlar la producción y el consumo de sustancias psicotrópicas.

Estos factores han propiciado el debate en Estados Unidos y en América Latina sobre la eficacia operativa y la validez política de la estrategia de guerra a las drogas emprendida por Washington. Pero, a pesar de las evidencias que cuestionan dicha política, importantes sectores de la opinión pública y del gobierno norteamericanos insisten en reforzada mediante el incremento de recursos económicos y militares, así como del logro de una más eficiente coordinación entre los organismos burocráticos y castrenses, y sus equivalentes en América Latina.

Sin embargo, ese debate ha contribuido a que los que sostienen estas posiciones hayan tenido que aceptar que la eficacia de la estrategia bélica contra las drogas depende, en última instancia, de que los países productores lleven a cabo reformas estructurales destinadas a consolidar tanto la economía de mercado como los derechos humanos y las instituciones democráticas.

En el primer caso, porque se supone que este modelo fomenta el crecimiento económico y las actividades legales, en desmedro de las ilegales -como en Tailandia-; en el segundo, porque la legalidad democrática sería condición *sine qua non* para que los gobiernos se legitimen y las sociedades se sometan al imperio de la ley.

En conclusión, el tráfico de drogas y su enfrentamiento constituyen casos ejemplares de la articulación y el conflicto entre intereses y agentes internacionales y domésticos, legales e ilegales; y en tanto dicho tráfico relaciona el mercado de Estados Unidos con el del Perú, y las medidas para controlarlo vinculan a distintas entidades oficiales de ambos países, las drogas y la política en el Perú tienen una doble conexión norteamericana.

El presente texto expone los factores que han contribuido a la negativa percepción social que se tiene acerca de las drogas; examina las causas del crecimiento de la producción de estupefacientes y su incidencia social y política en el Perú; las condiciones de la participación de actores internacionales y domésticos para enfrentar este fenómeno y las estipulaciones, unilaterales y multilaterales, que se han establecido para colaborar en la solución de ese y otros problemas nacionales. Finalmente, analiza los cambios que las articulaciones y conflictos de los agentes internacionales y domésticos han propiciado en la naturaleza del Estado y en el régimen político; vale decir, en la relación entre autoridades y sociedad.

Para tal propósito, en la primera parte, se examina el desenvolvimiento histórico de la política norteamericana hacia la producción, comercio y consumo de estupefacientes, en razón que Estados Unidos lidera a escala mundial la lucha contra las drogas, por lo que el gobierno de ese país imprime su orientación en el Perú y en otras naciones involucradas en el tráfico de

sustancias psicotrópicas. Luego, se presentan los factores que han contribuido a crear una percepción hostil hacia la producción y consumo de coca en el Perú, así como los que favorecieron la expansión de su cultivo y de las actividades ilegales derivadas del mismo.

En la segunda parte, se analizan las decisiones y las consecuencias de los actos de los gobiernos peruanos durante la década de los ochenta y del régimen político de la presente década; en este último caso, se advierten las relaciones entre el gobierno y las administraciones norteamericanas en relación al comercio de narcóticos y las vinculaciones que aquéllas establecieron con otros temas de su interés, y sus repercusiones en términos de derechos humanos y de democracia.

Por último, el texto finaliza examinando el argumento central, analizando los problemas pendientes y las posibilidades de su solución.

Sin embargo, es necesario advertir desde ya las limitaciones del estudio, provenientes de las dificultades inherentes a la obtención de datos confiables sobre una actividad ilegal de las dimensiones del tráfico de drogas; así como de los obstáculos para acceder a referencias tanto nacionales como internacionales acerca de las relaciones y actividades políticas y militares existentes entre agentes internacionales -norteamericanos- y nacionales en la lucha contra los estupefacientes, y las conexiones que establecieron con otros problemas.

La realización de este trabajo se llevó a cabo en el marco del plan de investigaciones del Instituto de Estudios Peruanos, auspiciado por la Fundación Ford, y contó con el apoyo de la dirección, a cargo de Cecilia Blondet.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Internacional del Desarrollo de Estados

Unidos (USAID) prestaron su colaboración para examinar el fenómeno del tráfico de las drogas y para evaluar el programa de sustitución de cultivos en el valle del Huallaga. Los directivos del Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO) nos proporcionaron informaciones valiosas relativas al consumo de estupefacientes. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Asociación Pro-Derechos Humanos y la Comisión Andina de Juristas nos aportaron sus conocimientos sobre los problemas derivados de la represión del tráfico ilícito de drogas. Diversos funcionarios de organismos públicos, nacionales e internacionales, nos hicieron saber los planes, las acciones y los resultados obtenidos en la lucha contra el tráfico de drogas en el Perú y en la ejecución de las reformas económicas y sociales que lleva a cabo el gobierno.

Agricultores, comerciantes, empleados del gobierno, militares y policías radicados en el valle del Huallaga nos proporcionaron información valiosa sobre las condiciones sociales de la producción y el tráfico de drogas; así como sobre la participación de los aparatos estatales y de los funcionarios públicos para alentar, controlar y reprimir dicha situación.

Abraham F. Lowenthal estimuló nuestro interés por examinar el cruce de los problemas y de los agentes internacionales y domésticos; Elena Alvarez y Francisco Thoumi nos ayudaron a comprender las dimensiones económicas y políticas del tráfico ilícito de drogas; Patricia Zárate colaboró eficazmente en la recolección de la información. Alicia Avalos cuidó el estilo y Aída Nagata la edición.

Por si hiciera falta, las opiniones vertidas son de responsabilidad del autor.

PRIMERA PARTE

Capítulo uno

Coca y cocaína en el escenario norteamericano

Desde tiempos muy antiguos, el alcohol y las plantas que contienen sustancias narcóticas fueron apreciados por todas las sociedades y culturas debido a sus propiedades para alterar los estados mentales y a sus cualidades médicas, lo que hizo su consumo indispensable en la realización de ceremonias mágicas, religiosas y rituales sociales de distinto género¹.

A partir de la expansión colonial en el siglo xvi, el uso de estas plantas se propagó en Europa y luego por todo el mundo, a pesar de las prohibiciones que implantaron autoridades políticas y eclesiásticas para controlar el consumo del tabaco, del café y del cacao; de la amapola, la mariguana o el hashish.

En efecto, durante los siglos xviii y xix el uso de estas plantas se difundió, primero, en la nobleza -como la amapola y el rapé- luego en capas medias urbanas y particularmente en los círculos literarios, hasta que el té y el café pasaron a formar parte indispensable de la alimentación de los trabajadores europeos y norteamericanos.

La invención de la aguja hipodérmica a mediados del siglo pasado permitió el empleo de la morfina y de la heroína, sinteti-

1 Antonio Escohotado, *Historia de las drogas*. Madrid: Alianza Editorial, 1989.

zadas en 1805 y en 1874, respectivamente, para fines recreacionales, para aliviar los dolores de los heridos de guerra o para curar distintas enfermedades. Es decir, estas plantas y sus derivados químicos fueron aceptados socialmente por sus efectos estimulantes o medicinales.

En esta tendencia, la cocaína se incorporó legalmente en la economía y la farmacopea internacionales a partir de que en 1859 laboratorios alemanes lograran aislarla de las hojas de coca -*Erythroxylon Coca Lam*- provenientes del Perú, y se descubrieran sus propiedades anestésicas y su capacidad para crear sensaciones de bienestar.

Por estas razones, la coca y la cocaína gozaron de una gran acogida entre médicos y consumidores, por empresas dedicadas al comercio internacional y por las principales firmas farmacéuticas de Estados Unidos, Europa y Japón. De ahí que el consumo de la cocaína en Estados Unidos se elevara en 700% y pasara a constituir uno de los cinco productos médicos de mayor venta en dicho país durante la última década del siglo pasado.

En efecto, científicos de ambos lados del Atlántico, y entre ellos Sigmund Freud, destacaron las propiedades curativas y estimulantes de la cocaína, por lo que ésta fue considerada una verdadera panacea. La publicidad acerca de las virtudes de la coca y de la cocaína favorecieron el consumo generalizado de tónicos -como el vino Mariani y el Vin du Coca du Pérou de Chevrier- jarabes, tabletas, cigarrillos, inyectables y cremas que ofrecían remediar diversos tipos de enfermedades físicas y psicológicas, y prometían renovar las energías de los soldados en maniobras, curar la impotencia sexual y aliviar los estados críticos de la mujer. Por último, la coca sirvió para la preparación de bebidas gaseosas, entre otras, de la Coca-Cola, bebida "nacional" de Estados Unidos.

Este boom de la coca y la cocaína puso nuevamente al Perú en el escenario mundial, después de que el comercio del guano contribuyera a incrementar la productividad de la agricultura europea a mediados del siglo pasado, ya que el país se constituyó en el principal abastecedor de dichos productos. Esta situación inspiró la publicación de una serie de informes de médicos, geógrafos y agrónomos peruanos sobre las propiedades medicinales de la planta de coca, acerca de las características de su cultivo y de las medidas que debía adoptarse para mejorar su rendimiento; mientras que políticos y terratenientes exaltaron las posibilidades que ofrecían la producción y exportación de coca y de cocaína para elevar los niveles económicos del país y de sus finanzas públicas, en la etapa correspondiente a la reconstrucción nacional después de la guerra del Pacífico, así como para estabilizar políticamente la "República Aristocrática"².

Sin embargo, tan rápido como se encumbró la producción y el uso de la coca y de la cocaína, cayeron abruptamente la participación del Perú en el comercio de estos productos y el prestigio internacional que había alcanzado. Lo primero se debió a que, en contra de la creencia acerca del carácter "eminentemente" peruano de la planta, el boom de la cocaína a fines del siglo xix incentivó la difusión de las plantaciones de coca en las colonias de las potencias europeas: Inglaterra las instaló en Malasia, Sri Lanka, Nigeria, Lagos, Sierra Leona y Jamaica; Holanda hizo lo mismo en Java y Sumatra (Indonesia); y Japón, en Formosa (Taiwan), Iwo Jima y Okinawa.

La experiencia holandesa fue la más exitosa, porque las plantaciones de coca situadas en Java superaron con creces la

2 Paul Gootenberg, "Reluctance or Resistance? Constructing Cocaine (Prohibitions) in Peru, 1910-50" en P. Gootenberg (ed.), *Cocaine Global Histories. Constructing a Global Drug Peril, 1860-1980*. London: Routledge, 1999.

productividad obtenida por los terratenientes peruanos dedica, dos al cultivo de la planta; mientras que empresas comerciales e industrias farmacéuticas radicadas en Amsterdam se constituyeron en las principales proveedoras mundiales de la coca y de la cocaína durante la primera década del presente siglo.

Fue así que la participación del Perú en el comercio de esas mercancías pasó a un segundo plano: en 1905 el país exportó 1.600 tons. de coca y 5 tons. de cocaína, la mitad de la producción mundial de esta sustancia psicotrópica, y ocho años más tarde dichas exportaciones descendieron a 200 tons. de coca y 2.5 tons. de cocaína ³. Así, una vez más, esta situación reprodujo la historia de la chinchona, del guano y del caucho, porque la eco, nomía peruana se sustentaba en la exportación de esos productos sólo como materias primas, sin agregarles elaboración alguna.

De otro lado, las críticas al consumo de drogas que formulaban organizaciones médicas y empresariales, asociaciones defensoras de los valores tradicionales y diversas agrupaciones religiosas de Estados Unidos, contribuyeron a que en ese país se desvaneciera la fascinación que se había creado con la cocaína y otros estupefacientes; y las presiones que dichas instituciones ejercieron sobre el gobierno determinaron que Washington persiguiera la producción y el consumo de drogas, y propiciara el establecimiento de un *régimen internacional de prohibición* a la elaboración, comercio y empleo de las sustancias psicotrópicas.⁴

Estos esfuerzos se vieron coronados por el éxito en 1961, cuando la mayoría de los países integrantes de la Organización

3 En la actualidad se estima que la producción de cocaína en Bolivia, Colombia y Perú fluctúa entre 700 y 1000 toneladas anuales, de las que alrededor de una tercera parte proviene del Perú.

4 Ethan Nadelman, "Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society". *International Organization* vol. 44, No. 4, Autumn 1990; pp. 479-526.

de las Naciones Unidas suscribió la Convención Unica de Oro, gas, ratificó en 1971 el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, y en 1988 la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Estos acuerdos impulsaron una vasta legislación en Estados Unidos, Europa y América Latina; a su vez, a lo largo de la presente década, las cumbres presidenciales han emitido declaraciones destinadas a "forjar una alianza contra las drogas", que han culminado en una serie de normas a nivel interamericano y de grupos de países de la región⁵. De tal manera, después de haber gozado de aceptación social por un breve lapso, la coca y la cocaína se vieron desprestigiadas, al igual que otros estupefacientes, en tanto que la producción, el comercio y el consumo de drogas fueron declarados ilegales y perseguidos a nivel internacional.

Pero, a pesar de esos resultados, la demanda norteamericana y la oferta ilegal de narcóticos provenientes del Perú y de otros países andinos no dejaron de crecer. A principios de los años setenta, los problemas de salud y la violencia criminal asociados con el incremento del tráfico ilegal de estupefacientes propiciaron una reacción social que decidió al gobierno norteamericano a decretar la "guerra a las drogas" por razones de "seguridad nacional" y a concentrar sus esfuerzos bélicos en los Andes.

Dicha decisión ha llegado a convertirse en uno de los problemas centrales de la articulación y el conflicto entre los intereses políticos norteamericanos y peruanos así como con los de otros países de América Latina. Por el carácter hegemónico de

5 Kai Ambos, *Control de drogas. Política y legislación en América Latina, EE. UU. y Europa. Eficacia y alternativas*. Santa fé de Bogotá; Comisión Andina de Juristas (Perú), Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Universidad Nacional del Litoral (Argentina), 1998.

Estados Unidos, el análisis de las condiciones que hicieron posible la formación del régimen internacional de prohibición y la declaratoria de guerra contra las drogas constituyen referentes obligados para comprender los factores de las relaciones entre ese país y el Perú.

1. La calificación de las drogas⁶

A fines del siglo pasado, los numerosos heridos de la guerra civil adictos a la morfina y el uso generalizado de medicinas "patentadas", en las que no se proporcionaba información acerca de los narcóticos que contenían, contribuyeron a la existencia de un elevado número de consumidores habituales de drogas en Estados Unidos.

Para contrarrestar esa situación, las organizaciones de los profesionales de la salud y las empresas farmacéuticas, interesadas en controlar científicamente la producción y administración de fármacos, propiciaron la regulación gubernamental del consumo de cocaína y de opiáceos, apoyándose en que su uso indiscriminado constituía una amenaza a la salud pública. Como resultado de tales presiones, el gobierno federal norteamericano dictó en 1906 una ley -*Pure Food and Drug Act*-

6 Arnold H. Taylor, *American Diplomacy and the Narcotics Traffic 1900-1939. A Study in International Humanitarian Reform*. Durham: Duke University Press, 1969. David Musto, *The American Disease. Origins of Narcotic Control*. Oxford University Press, 1987; William O. Walker III, *Drug Control in the Americas*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989. Mathea Falco, *The Making of a Drug-Free America*. New York: Times Book, 1994. Eva Bertram, Morris Blachman, Kenneth Sharpe, Peter Andreas *Drug War Politics. The Price of Denial*. University of California Press, 1996; Joseph Spillane "Making a Modern Drug: The Manufacture, Sale and Control of Cocaine in the United States, 1880-1920" en Gootenberg op. cit.

que obligaba a los fabricantes a consignar la presencia de sustancias psicoactivas en los medicamentos. El cumplimiento de esta disposición determinó la drástica reducción de las medicinas que contenían opiáceos y cocaína, con la consiguiente reducción del número de adictos.

Por otro lado, los extendidos prejuicios raciales contra los afroamericanos y la existente animadversión contra la población mexicana y asiática, y luego contra los inmigrantes del sur y del este de Europa, llevaron a influyentes sectores de la sociedad norteamericana a acusados de abusar del alcohol, de la cocaína, de la marihuana y del opio -símbolo del "peligro amarillo"-, aduciendo que ello sería motivo del incremento de la delincuencia, de la insubordinación de la población afroamericana al dominio de los blancos y del peligro de contagio del vicio entre jóvenes blancos de ambos sexos y de todas las clases.

Las intensas campañas llevadas a cabo por asociaciones dedicadas a defender los valores rurales tradicionales y por periodistas sensacionalistas que luchaban para que se prohibiera el consumo de alcohol, la prostitución y los juegos de azar, lograron consolidar la creencia de que el consumo de estupefacientes por los mencionados grupos sociales amenazaba la constitución social y cultural de los Estados Unidos. Argumentaban en tal sentido que el empleo de narcóticos por esa población propiciaba la desaparición de las barreras entre razas, sexos y clases, y favorecía la implantación de un mundo caótico y dionisiaco en las metrópolis urbanas, como lo hacía evidente la asociación de la población consumidora de drogas con el jazz, la homosexualidad y el crimen, con el ejercicio de la prostitución y del juego, y con las corrientes intelectuales que desafiaban los cánones artísticos.

En efecto existía "el temor que respetables mujeres blancas fueran seducidas en los fumaderos de opio... y que hombres y

mujeres, chinos y blancos, se mezclaran en los fumadores... "7. Además, misioneros norteamericanos consideraron que el consumo del opio era causa del debilitamiento moral de las personas, motivo por el que no podían adelantar en sus propósitos evangelizadores en China; por esto, los grupos religiosos esgrimieron la necesidad de prohibir el comercio de esa sustancia psicoactiva para reformar la conducta de dicha población.

A su vez, "la percepción popular vinculó la cocaína con los negros -otra raza "ajena" a la conciencia de la Norteamérica blanca-. Los estibadores negros de Nueva Orleans usaron la cocaína durante la década de 1890 para sobrellevar su extenuante trabajo... luego la cocaína se propagó entre los trabajadores negros de las plantaciones de algodón, del ferrocarril y de la construcción... Existía la creencia generalizada de que la cocaína hacía violentos a los negros y les otorgaba poderes sobrehumanos... Ciertos departamentos de la policía del sur cambiaron sus revólveres a los de calibre 38 porque creyeron que los negros eran inmunes a las balas de calibre .32.. ."8.

La confluencia de la opinión pública, de las presiones de los grupos de interés mencionados y el apoyo que recibieron de personas influyentes bien ubicadas en la burocracia gubernamental lograron que el gobierno norteamericano dictara medidas destinadas a controlar y reprimir la elaboración, el comercio y el consumo interno de narcóticos; y, a la vez, que Washington formulara las bases del régimen internacional de prohibición de

7 Falca, op. cit., p. 19

8 Idem, p. 19.20. A su vez, Falco concluye, "Debido a esa historia, la heroína, cocaína y marihuana fueron percibidas como 'no-norteamericanas' a diferencia del alcohol, el tabaco y las drogas prescritas (por profesionales de la salud). La xenofobia y el temor racista que sustentaron las primeras leyes contra las drogas aún mantienen su influencia en nuestros políticos hacia las drogas", p. 21.

drogas basado en dichos preceptos, lo que se reflejó en los convenios internacionales que suscribieron la mayoría de los países.

El gobierno norteamericano convocó a los países productores de estupefacientes a la conferencia de Shanghai en 1909, a fin de liberar a los Estados Unidos del peso que acarreaba el comercio y el consumo de opio, además con la velada intención de ampliar su influencia sobre China en desmedro de la que tenía Inglaterra. Sólo doce países participaron en dicha reunión, entre los cuales no se encontraban algunos de los más importantes productores, como Turquía y Persia; además, el Reino Unido se negó a controlar el comercio del opio de la India con China, que esa potencia colonial había impuesto a mediados del siglo xix, a raíz de las "guerras del opio".

Pero las insistentes presiones norteamericanas contribuyeron a que esta conferencia aprobara recomendaciones que, posteriormente, tomaron el carácter de acuerdos internacionales para controlar el comercio de estupefacientes adoptados en las conferencias de La Haya en 1911 y en 1913, los cuales fueron suscritos por 34 países, entre los que se encontraba el Perú, a pesar de que afectaban sus intereses vinculados al comercio de la coca y de la cocaína.

A raíz de esos convenios, algunos países europeos reglamentaron el tráfico de narcóticos, pero el estallido de la primera guerra mundial dejó en suspenso su aplicación; mientras tanto, después de intensos debates públicos y de luchas inter-burocráticas, el gobierno norteamericano dictó la primera legislación federal relativa al control de la producción, circulación y consumo de drogas, que sentó las bases de su política durante las siguientes décadas.

En 1914 Washington promulgó la *Harrison Act*, para combatir la amenaza de las drogas; ella obligaba a los productores y a los comerciantes de estas sustancias a inscribirse en las ofici

nas estatales y a pagar impuestos; en tanto que a los médicos y farmacéuticos se les exigió llevar registros de los pacientes a quienes recetaban y vendían fármacos que contenían estupefacientes, a fin de controlar que su expendio respondiera a criterios estrictamente médicos.

Una de las consecuencias inesperadas de esta legislación fue que el Departamento del Tesoro, entidad encargada de aplicar la norma, persiguió a los profesionales de la salud que recetaban y vendían drogas para mantener y tratar a los adictos, a los que consideraban enfermos. Este acoso produjo protestas y debates que en 1919 la Corte Suprema de los Estados Unidos resolvió al dictaminar que la adicción era un delito y, por lo tanto, que su tratamiento médico mediante el suministro de narcóticos debía ser perseguido.

Esta resolución estuvo relacionada con la creencia existente en Estados Unidos, al inicio de la primera guerra, que los alemanes alentaban el contrabando de drogas para incapacitar a los soldados norteamericanos; mientras que, al finalizar la contienda, la "amenaza roja", los prejuicios raciales y la animadversión frente a la ola migratoria proveniente del sur y del este de Europa reforzaron la convicción de los nativos acerca de la necesidad de reprimir la producción, el comercio y el consumo de alcohol y otras drogas.

En efecto, sectores oficiales temieron que los "rojos" fomentaran el uso generalizado de esas sustancias psicotrópicas para desintegrar el orden social y moral, aprensión que volvería a repetirse en los años cincuenta; de otro lado, esos y otros sectores tradicionales asociaron el consumo de narcóticos y de alcohol con el incremento de la delincuencia que se imputaba a extranjeros y a minorías raciales peligrosas, marginales a la sociedad norteamericana: "la cocaína creaba temor por la imagen del ne

gro salvaje, el opio se asociaba con el chino taimado, la morfina con los vagabundos y las mujerzuelas ..." ⁹.

De ahí que, para entonces, la consigna oficial era prohibir la producción y venta de alcohol y otras drogas con el objeto de restablecer la ley y el orden. Pero, mientras el Congreso en 1919 tuvo que enmendar la Constitución para contrarrestar las objeciones a la prohibición del consumo de alcohol formuladas por las capas blancas de la población, la resolución de la Corte Suprema, como se ha dicho, fue suficiente para prohibir el consumo de estupefacientes e ilegalizar el tratamiento médico mediante el consumo de sustancias psicotrópicas.

El gobierno norteamericano no cejó en su afán de lograr que sus puntos de vista se reflejaran en los convenios internacionales. De ese modo, los acuerdos logrados en las conferencias internacionales de La Haya fueron incorporados al Tratado de Versalles, lo que contribuyó al control del comercio del opio y de la cocaína por los países europeos; y, a pesar de que las tendencias aislacionistas bloquearon la participación de los Estados Unidos en la Liga de las Naciones, el gobierno norteamericano logró que dicha organización patrocinara conferencias y tratados destinados a restringir la producción de estupefacientes con fines que no fueran estrictamente médicos.

Estos acuerdos internacionales propiciaron el desarrollo de un incipiente comercio ilícito de drogas, así como la resistencia de los gobiernos afectados, que desembocaron en tensiones internacionales de diferente grado porque, aparte de la oposición inglesa a que se controlara el comercio del opio de la India con China, algunos gobiernos europeos consideraron que el número

9 Musto, op. cit., p. 65.

de usuarios de drogas en sus países era limitado y que los adictos eran enfermos que requerían cuidados médicos.

A este respecto, un informe del gobierno holandés se anticipó a ciertos argumentos que, hoy en día, propician cambios en la estrategia norteamericana de lucha contra el uso y el abuso de narcóticos. Este informe estableció que la prohibición del consumo de cocaína y de los opiáceos no lograría alcanzar los resultados que se buscaba, puesto que mientras existiera la demanda por esas drogas habría una oferta para satisfacerla, con el consiguiente desarrollo del contrabando; de ahí que para reducir dicha demanda se debía elevar la educación y el "nivel moral" de la población¹⁰.

En cambio, en Estados Unidos el incremento del número de consumidores de cocaína y de opiáceos fue percibido por sectores sociales y políticos influyentes como resultado de una oferta ilegal que propiciaba el desarrollo de una cultura hedonista por criminales y grupos étnicos indeseables, que desconocían las normas de convivencia social y amenazaban las bases de la integración nacional. A pesar de que algunos sectores y representantes liberales favorecían el tratamiento médico de los adictos, esa definición oficial contribuyó a reforzar la creencia de que el consumo y la adicción a los narcóticos eran manifestaciones criminales, lo que dio lugar a que se mantuviera el paradigma punitivo y, en consecuencia, se elevara el número de la población carcelaria durante las décadas del veinte y del treinta.

En 1930, la Casa Blanca no minó a Harry Ainslinger para que dirigiera la lucha contra el tráfico ilícito de drogas desde el Federal Bureau of Narcotics (FBN), adjunto al Departamento

10 Marcel de Kort, "Doctors, Diplomats and Businessmen: Conflicting Interests in the Netherlands and Java, 1860-1950" en Paul Gootenberg (ed.), *Cocaine Global Histories*, op. cit., pp. 123-145.

del Tesoro, cargo que asumió con una vocación militante hasta 1962. Además de organizar la represión al narcotráfico en el país, expandió las funciones del FBN hacia el exterior a fin de vigilar el cumplimiento de las regulaciones internacionales inspiradas en los intereses norteamericanos, lo que le llevó a denunciar a gobiernos y organizaciones políticas por tolerar o estar involucrados en esas actividades ilegales.

A pesar de que la depresión económica de los años treinta contribuyó a limitar las funciones y a restarle eficacia al FBN, su director logró que una delegación oficial participara en la conferencia organizada en 1931 por la Liga de las Naciones en Ginebra para limitar la manufactura de drogas; así como que una representación diplomática norteamericana asistiera en 1936 a la reunión destinada a suprimir el tráfico ilícito de drogas peligrosas, mientras que ese mismo año el Congreso de los Estados Unidos dictó una legislación represiva contra el uso de la marihuana, cuyo comercio había producido frecuentes fricciones con México¹¹.

De ese modo, en dicha década, el liderazgo norteamericano había logrado crear una imagen negativa del consumo de drogas que no tuviera propósitos estrictamente médicos, de ahí que durante la segunda guerra mundial Washington no tuviera reparos en solicitar a México su apoyo al cultivo del opio para suplir las carencias médicas de morfina, y en favorecer la importación de cocaína procedente del Perú con igual finalidad. Al mismo tiempo, la formación de esa imagen negativa se acompañó con una frondosa legislación prohibicionista, que se reforzó después de la

11 Luis A. Astorga, *Mitología del "narcotraficante" en México*. Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés. 1995; Gabriela Recio, *Las relaciones México-Estados Unidos y el tráfico de alcohol y drogas (1912-1928): una vieja historia*; 1999 (ms).

segunda guerra mundial; así, para entonces, Estados Unidos había sentado las bases para la construcción de un régimen internacional de prohibición del uso y comercio de drogas.

También al término de la segunda contienda mundial, en los círculos oficiales norteamericanos se expandió el temor de que la "amenaza roja" utilizara las drogas para subvertir el orden social y político, por lo que Washington denunció a China y a Corea por promover el tráfico de opio y rechazó las propuestas de las asociaciones de abogados, similares a las que presentaron los médicos durante la tercera década del siglo, para que se tolerara el consumo moderado de la mariguana y se favoreciera el tratamiento de los adictos a las drogas; al contrario, en 1951 y

1956, el gobierno norteamericano decretó drásticas sanciones contra los traficantes y los consumidores de estupefacientes.

Por la posición hegemónica de Estados Unidos después de la guerra, su gobierno estuvo en capacidad de imprimir su sello en la Organización de las Naciones Unidas en las cuestiones relacionadas con las drogas. A este respecto, la comisión de las Naciones Unidas encargada de investigar las propiedades de la coca en 1950 concluyó que esta planta propiciaba la "toxicomanía" de la población indígena de los países andinos y recomendó que su producción y consumo fueran erradicados, lo que motivó el renacimiento del debate en el Perú sobre las propiedades de esta planta y de las representaciones simbólicas que convocaba.

Este dictamen sobre la naturaleza tóxica de la coca fue incorporado en la Convención Unica de Estupefacientes de 1961, y ratificado en 1964, en la que se acordó la eliminación de su cultivo en los siguientes 25 años, resolución que el gobierno del Perú suscribió desaprensivamente. Sin embargo, en 1986, cuando dicha disposición debía haberse hecho efectiva, era evidente el boom de la producción de coca, de pasta básica y de cocaína

. en el Perú y en otros países andinos.

2. La “contracultura”

Durante los años sesenta, los cambios que experimentaba la sociedad norteamericana contribuyeron a modificar las pautas culturales dominantes, tendencia que se vio reforzada con la elección del presidente John F. Kennedy y la adopción de medidas relativamente liberales en el tratamiento de los problemas internos de Estados Unidos. Los movimientos sociales de los afroamericanos para adquirir derechos ciudadanos y la oposición a la intervención bélica en Vietnam, que encabezaban los jóvenes del "baby boom" de la posguerra, alteraron las relaciones entre la sociedad y el Estado; paralelamente a estos movimientos la "contracultura" desafió los paradigmas dominantes al propiciar el relajamiento de las relaciones sexuales e interraciales, al tiempo que favorecía la expansión del movimiento feminista y la redefinición de los roles femeninos.

En estas circunstancias, la eclosión del consumo de estupefacientes fue vista como símbolo de la protesta juvenil frente a las costumbres tradicionales y de afirmación de las nuevas identidades libertarias que postulaba. De ese modo, alrededor de 24 millones de personas de todas las condiciones declararon que usaban algún tipo de estupefacientes; la mayoría consignó que consumía mariguana y cerca de medio millón manifestó ser adicto a la heroína, gran porcentaje de los cuales eran soldados que retornaban de Vietnam.

Sin embargo, el hecho que la mayoría de los usuarios de mariguana, alucinógenos, anfetaminas, cocaína y heroína fueran jóvenes estudiantes, blancos y de clase media y alta, influyó para que el consumo de las drogas dejara de ser visto como un delito, razón que indujo a la Corte Suprema a anular en 1962 la decisión que había adoptado en 1919.

El gobierno de Kennedy dejó de apoyar las medidas represivas clásicas para controlar el consumo de drogas, destituyó al director del FBN que había representado esa posición en los últimos 30 años, y favoreció el tratamiento médico de los adictos, para lo cual otorgó un apoyo sustantivo a los programas de salud mental. Además, en los nuevos círculos gubernamentales se concluyó que, a diferencia del uso eventual de la marihuana, las causas del abuso de las drogas "duras", como la heroína, se debían a los traumas causados por la guerra y a las deficientes condiciones de vida de los adictos, por lo que era responsabilidad del gobierno facilitarles el acceso a la vivienda, la educación y la seguridad social para solucionar el problema.

Pero en los medios políticos, judiciales y policiales tradicionales se mantuvo incólume el paradigma punitivo; en efecto, aquéllos observaron que la existencia de las clínicas de rehabilitación, los centros comunitarios y las comunidades terapéuticas destinadas a modificar la conducta de la personalidad "desviada" de los consumidores de drogas, no eran incompatibles con la ejecución de medidas represivas dirigidas a sancionar y restablecer la responsabilidad individual de los adictos.

De tal modo, se modificó relativamente la política con respecto a las drogas, establecida y desarrollada desde los años veinte, en tanto el gobierno norteamericano dedicaba mayor interés a la prevención y al tratamiento médico que a la represión; y, de acuerdo a la capacidad de organización y presión política de los sectores liberales de la sociedad norteamericana, esta orientación fue relativamente seguida por las administraciones de los presidentes Nixon, Ford y Carter durante la década de los años setenta, a pesar de los intentos que hicieron los dos primeros por enfatizar la represión al consumo de narcóticos.

La elección del presidente Nixon a fines de los sesenta y su decisión de restablecer la "ley y el orden" fue señal de la reac

ción de amplios sectores conservadores a las orientaciones y decisiones liberales de la administración demócrata de Kennedy, a la que culpaban de haber consentido la movilización política y reconocido los derechos ciudadanos de la población afroamericana, al igual que de permitir que amplios sectores juveniles consagraran el estilo de vida hedonista e improductivo de los hippies. Además, los sectores conservadores argumentaron que una muestra de que ese gobierno había tolerado y propiciado la desatención de las normas y de los valores esenciales del país, era el extendido uso de drogas entre la tropa estacionada en Vietnam y entre los soldados que retornaban del frente; aunque ocultaron que esta situación se debía, en buena parte, a que Washington había tolerado a sus aliados la provisión abundante y barata de heroína.

Vemos así cómo, nuevamente, el consumo de drogas por amplios sectores sociales dio lugar a que los gobernantes advirtieran la existencia de un peligro público que amenazaba la cohesión social, ya que desafiaba la vigencia de las normas sociales y políticas establecidas.

Nixon se hizo eco de estos temores: declaró la lucha contra las drogas como cuestión de "seguridad nacional" y elaboró una estrategia destinada a aplicarse dentro y fuera del país, que las sucesivas administraciones fueron haciendo cada vez más compleja. Para tal efecto, el Ejecutivo norteamericano fue ampliando sistemáticamente las funciones de los organismos encargados de ejecutar dichas estrategias y, desde entonces, el Congreso ha incrementado regularmente la asignación de fondos para la consecución de los objetivos trazados.

La reacción presidencial hizo fracasar el proyecto para despenalizar la posesión de marihuana, a pesar de que la comisión de científicos nombrada por el propio Nixon para estudiar las consecuencias del consumo de esa droga dictaminó en favor de tole

rar su uso moderado, parecer al que se sumaron organizaciones de médicos y abogados. Pero la relativa fuerza de las tendencias liberales contribuyó a que el gobierno se viera obligado a relajar las medidas represivas y a mantener los programas de prevención al consumo de drogas y de tratamiento a los adictos, que tuvieron resultados exitosos pues lograron eliminar el temido peligro de que se propagara una epidemia de consumo de heroína.

Esta resistencia en el frente interno a la guerra contra las drogas llevó al gobierno norteamericano a reforzar el régimen internacional de prohibición y a desarrollar programas destinados a combatir enérgicamente la provisión externa de estupefacientes. A principios de los setenta, Washington financió la erradicación de la amapola en Turquía y atacó la "conexión francesa" de la heroína; con la colaboración del gobierno mexicano, promovió la erradicación de los sembríos de opio y de mariguana, e impulsó la interdicción de su comercio.

Estas actividades y la sequía en el sureste asiático contribuyeron a la caída de la oferta de amapola y a la elevación de los precios de la heroína; pero, contrariamente a lo que el gobierno esperaba, esa circunstancia tuvo efectos inesperados, pues incentivó la producción y el comercio de esa droga en México y estimuló la demanda de mariguana y cocaína.

La oposición a la guerra en Vietnam y la destitución del presidente Nixon dieron lugar a una nueva reacción de corte liberal que favoreció la distensión de las medidas punitivas al consumo de narcóticos por los gobiernos de los años setenta presididos por Ford y Carter.

De ese modo, el aumento del consumo de cocaína se difundió entre adultos de las clases media y alta; fundamentalmente, entre profesionales e intelectuales, estrellas de cine y de televisión, publicistas, altos funcionarios públicos y privados -"*the beautiful people*"- y se extendió entre los jóvenes universitarios

e incluso abarcó a los escolares. La aceptación social del uso generalizado de la cocaína se reflejó en los programas de televisión, en el cine y en la música popular norteamericanos, lo cual a su vez reforzó dicha práctica.

3. Guerra contra las drogas

Este panorama se modificó a principios de los años ochenta, con la elección del presidente Reagan y el ascenso político de los "neoconservadores". Tal circunstancia determinó que Washington emprendiera el programa bélico "Star Wars" para doblegar a la URSS, en tanto que prestaba apoyo a los regímenes autoritarios de América Latina que se asimilaban a sus intereses, y atacaba a los gobiernos y fuerzas políticas opuestos a sus designios imperiales.

Al mismo tiempo, Reagan satanizó el consumo de drogas y adoptó una política intransigente contra su provisión externa. Esta decisión respondió a las reacciones de grupos religiosos y movimientos de padres de familia en contra de la liberalización de las costumbres y a favor de la recuperación de los valores tradicionales norteamericanos, en circunstancias que la difusión de la heroína, la cocaína y luego, el crack, se asociaban con el incremento del número de infectados con sida y con la creciente delincuencia urbana.

En la medida que estos asuntos concentraban la atención pública, Reagan volvió sobre los pasos del expresidente Nixon y declaró que la guerra contra las drogas era crucial para asegurar la seguridad nacional; por su parte, la señora Reagan se hizo eco de tal determinación y encabezó la campaña nacional contra el consumo de narcóticos -"dile no a las drogas"-; política que se fortaleció luego, durante el gobierno del presidente Bush.

Estas decisiones se vieron coronadas por el éxito porque, a partir de entonces, se hizo patente el continuo descenso del número de consumidores de drogas, especialmente entre los jóvenes blancos y, en general, entre las capas medias y altas de la sociedad norteamericana. En efecto, entre los años 1979 y 1992, el uso de estupefacientes por los adolescentes cayó en 50% y el número de usuarios de diferentes tipos de drogas se redujo de 24.3 millones a 11.4 millones; los adictos a la heroína disminuyeron de 2.4 millones a 1.8 millones, en tanto que el número de adictos a la cocaína se mantuvo estable, en 600.000 ¹².

Sin embargo, el abandono de las drogas por los jóvenes blancos de las capas medias y altas fue a la par con el incremento del consumo de la heroína, de la cocaína y del crack entre los jóvenes pobres y desempleados, constituidos en su mayoría por afroamericanos e "hispanos"; de ahí la importancia creciente de los factores de raza y clase social para explicar el abuso de las drogas y el carácter selectivo de la persecución policial -"the racial profiling"-¹³.

La determinación del gobierno de Reagan de emplear métodos drásticos para eliminar el "flagelo" de los estupefacientes propició que el Congreso dictara una legislación extremadamente represiva, en la que se establecía penas mínimas que los

12 Peter Smith, *Talons of the Eagle. Dynamics of US- Latin American Relations*. Oxford University Press.1996. Table A-13, p. 345.

13 "Las minorías se han visto afectadas de manera desproporcionada por estas operaciones (policiales). En Nueva York, el 98% de los detenidos por delitos relacionados con las drogas son negros o hispanos. En Washington, en un día cualquiera, el 42% de los varones negros, entre 18 y 35 años, están en prisión o en libertad condicional... más de la mitad fueron arrestados por drogas o por cometer delitos para conseguir dinero a fin de obtener drogas". *New York Times*, abril 18, 1992, p. 1, citado por Michael Massing, "What Ever Happened to the War on Drugs?", en *New York Review of Books*, vol. xxxix, No.1, June 11, 1992, pp. 42-46.

tribunales debían aplicar obligatoriamente -por ejemplo, condenar a cinco años de prisión a las personas acusadas de poseer cinco gramos de crack, o sentenciar a diez años de cárcel a quienes vendían cocaína-, lo que determinó que en los últimos veinte años la población carcelaria creciera sistemáticamente, de 500.000 a 1.8 millones de personas, al punto que hoy Estados Unidos cuenta con la mayor proporción de condenados entre los países desarrollados, con excepción tal vez de Rusia.

A mediados de los ochenta, la muerte de dos renombrados atletas norteamericanos por sobredosis de cocaína causó estupor en la sociedad, en circunstancias que la irrupción del consumo de crack, el aumento del número de infectados de sida y el incremento de la criminalidad eran motivos de creciente preocupación. Ello ocasionó que desde distintos ángulos se criticara al gobierno porque sus acciones no eran lo suficientemente fuertes para eliminar el flagelo de la droga.

Ante estas presiones el presidente Reagan enfiló sus baterías contra los países productores, de acuerdo a la tradición norteamericana de culpar a terceros por el consumo interno de estupefacientes¹⁴. En efecto, su gobierno responsabilizó a la oferta externa, proveniente de los países productores de marihuana, heroína y cocaína, por los problemas de salud y violencia que sufría la sociedad norteamericana, lo que determinó que América Latina, y especialmente Bolivia, Colombia, Perú y México se constituyeran en el teatro de operaciones de la guerra contra las drogas decretada por Washington.

14 William O. Walker III, "International Collaboration in Historical Perspective" en Peter Smith (ed.), *Drug Policy in the Americas*. Westview Press, 1992; pp. 265-281; y, del mismo autor, "Drug Control and U.S. Hegemony" en John D. Martz (ed.), *U.S. Policy in Latin America. A Decade of Crisis and Challenge*. University Nebraska Press, 1995, pp. 299-319.

Se actuó de esa manera porque Bolivia y Perú eran los principales productores de hoja de coca y de pasta básica, en tanto Colombia dominaba la elaboración y el tráfico de cocaína; México, además de ser el más importante abastecedor de mariguana del mercado norteamericano, se había convertido en el principal proveedor de heroína. De otro lado, diversos países centroamericanos y del Caribe, conjuntamente con Venezuela y Paraguay, constituían estaciones en las rutas del narcotráfico, así como centros de lavado del dinero ilegal. Posteriormente, a medida que se acentuaron las acciones de interdicción, el cambio de rutas comprometió también a Brasil y a otros países del cono sur; así como a Nigeria y Rusia.

El gobierno norteamericano solicitó y obtuvo entonces la colaboración de los países latinoamericanos para llevar a cabo programas de erradicación de cultivos, de destrucción de laboratorios y de interdicción del tráfico de estupefacientes - Blast Furnace, Operation Laser Strike- mediante la constitución de fuerzas policiales especialmente entrenadas. Pero estos programas no tuvieron los resultados esperados, por una combinación de factores.

El fracaso fue fruto de una mezcla de desidia de las élites políticas, de la incapacidad estatal para controlar el territorio y hacer valer sus prerrogativas, y de la complicidad de altos funcionarios públicos con el narcotráfico; añadido al hecho que los gobiernos y las sociedades latinoamericanos no concedían importancia al narcotráfico o consideraban que sólo comprometía a los norteamericanos por su apetito desmedido por estupefacientes, mientras que su preocupación central radicaba en dar solución a la crisis económica y política.

Esos programas norteamericanos fracasaron también porque amplios sectores sociales aislados o marginados del Estado desconocían la legitimidad de las instituciones y de las normas

oficiales, lo que favoreció su participación en dichas actividades, puesto que el mercado negro de drogas les proporcionaba beneficios económicos muy superiores a los provenientes de las actividades legales.

Por tanto la debilidad estatal, con el consiguiente desacato a los dispositivos legales por parte de amplios sectores sociales, al igual que los grandes márgenes de utilidad, contribuyeron a que la producción y el tráfico ilícito de drogas adquirieran claras ventajas competitivas¹⁵.

El énfasis puesto por la administración del presidente Reagan en atacar la provisión externa de drogas respondía a la concepción económica que otorgaba un papel predominante a la oferta -el "supply-side economics"-. Conforme a esta tesis, la lucha contra la provisión de drogas debía reducir la oferta y, en consecuencia, que los consumidores no tuvieran acceso a ellas o, en su defecto, que la marihuana, la cocaína y la heroína alcanzaran precios tan elevados como para obligar a los usuarios a abandonadas. En una palabra, la estrategia norteamericana perseguía elevar los costos económicos y sociales de la producción, del comercio y del consumo de drogas para desanimar su demanda.

Sin embargo, esa estrategia no logró reducir la oferta creciente de cocaína, estimada entre 700 tons. y 1.000 tons. anuales -equivalente al triple del consumo anual de los norteamericanos- ni la de otros estupefacientes, a pesar del incremento de las capturas de alijos, traficantes y consumidores; tampoco esa estrategia pudo impedir el aumento del grado de pureza de las drogas y la reducción sistemática de sus precios, al punto

15 Francisco E. Thoumi, "Why the Illegal Psychoactive Drugs Industry Grew in *Colombia*", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, No. 3, Fall 1992, pp. 37-63.

que, hoy en día, ellas son más baratas en Estados Unidos que dos décadas atrás.

Esta aparente paradoja responde al hecho que la represión gubernamental favorece la constitución de un mercado negro que premia la oferta de narcóticos con elevados beneficios, en tanto subsiste una voluminosa demanda y el proceso de elaboración, almacenamiento, transporte y venta de estupefacientes son actividades relativamente sencillas de realizar y sus costos se encuentran ampliamente recompensados por las utilidades.

En tal situación, la acción gubernamental determina la elevación "artificial" del precio de los estupefacientes, mientras que la captura y destrucción de drogas en los países productores no se traduce en un incremento significativo de los precios para los consumidores norteamericanos, porque en los países exportadores sus valores representan menos del 5% de los que alcanzan en las calles de las ciudades de Estados Unidos¹⁶.

Además, la represión gubernamental da lugar a que muchos adictos cometan delitos en su afán por obtener drogas; y estimula la emergencia de nuevos productores y traficantes para reemplazar a los que han sido intervenidos. Todo ello requiere además el concurso de bandas criminales que corrompan, amenacen y socaven las instituciones oficiales, a fin de seguir percibiendo los beneficios excepcionalmente altos que proporciona el narcotráfico.

Pese a tales evidencias, los arraigados prejuicios contra las drogas, y las presiones sociales y políticas favorecieron el endurecimiento de las medidas contra ese comercio, en vez de alterar

16 Peter Reuter, "Eternal Hope: American Quest for Narcotics Control". *Public Interest* 79, 1983, pp. 79.95; del mismo autor, "The Limits and Consequences of U.S. Foreign Drug Control Efforts", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 521, may 1992, pp. 151.162.

las estrategias para combatir el abuso del consumo de estupefacientes, con las consecuencias señaladas.

Tal como había ocurrido anteriormente, las presiones se evidenciaron en los periodos electorales; oportunidades en las que el Ejecutivo y los congresistas competían en el dictado de medidas cada vez más rigurosas y en proponer el incremento de la asignación de recursos a fin de responder a las preocupaciones ciudadanas respecto al aumento del consumo de drogas y de la delincuencia; circunstancias que, a su vez, contribuyeron a fortalecer el carácter represivo de la estrategia norteamericana¹⁷.

De tal modo, durante su campaña electoral, Nixon propuso restablecer "la ley y el orden" y, a raíz de su elección, entabló la guerra contra las drogas; el apoyo ciudadano a esta decisión determinó que el Congreso aprobara por unanimidad en 1970 la *Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act*, que coincidió con la suscripción internacional en 1971 del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas. Luego, como se ha visto, la cruzada que el presidente Reagan emprendiera contra las drogas respondió a la creciente preocupación de la mayoría respecto al consumo de estupefacientes, y las consecuencias que acarrearba en la salud pública y la tranquilidad social.

En la campaña electoral de 1986 para elegir representantes, el presidente Reagan suscribió el *Anti- Drug Abuse Act*, que insistía en atacar la oferta externa de estupefacientes, a pesar de que contradecía las conclusiones de la comisión designada por él mismo para estudiar el crimen organizado¹⁸. Posteriormente,

17 Bertram, *et al.*, pp. 138-150.

18 "La historia de la política federal contra las drogas... muestra que los enfoques preferidos y dominantes durante los últimos 75 años se han propuesto suprimir la oferta. Sólo de manera reciente, se ha comprendido la naturaleza dinámica de

en similar ocasión, el gobierno decretó en 1988 la ley *Omnibus Anti- Drug Abuse Act*, que seguía la misma línea punitiva, con el objeto de erradicar en 1995 el tráfico ilícito de drogas en Estados Unidos; mientras que en el mismo año la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas subrayaba sólo el aspecto de la oferta de narcóticos¹⁹.

4. Guerra en los Andes

Hasta los años ochenta, la acción del gobierno norteamericano se concentró en ejercer presión sobre los países andinos para que se adhirieran a los convenios destinados a institucionalizar el régimen internacional de prohibición del tráfico ilícito de drogas, y a desarrollar programas de erradicación y de sustitución de los cultivos de coca y amapola. A partir de entonces, las presiones sociales y políticas resultantes del incremento del consumo de sustancias psicotrópicas y de la delincuencia en Estados Unidos determinaron que la Casa Blanca redoblara sus esfuerzos bélicos para eliminar el tráfico ilícito de drogas provenientes de los países andinos.

la oferta-demanda de las drogas ilegales, lo que se ha traducido en que se aprecien y renueven los programas destinados a reducir la demanda". President Commission on Organized Crime, Report to the President and Attorney General, *America's Habit: Drug Abuse, Drug Trafficking and Organized Crime*. Washington, D.C. U.S. Government Printing Office, 1986, p. 187; citado por Miguel Ruiz Cabaña, "Mexico's Permanent Campaign: Costs, Benefits, Implications", en P. Smith (ed.), *Drug Policy in the Americas*, op. cit., p. 154.

19 Sobre este sesgo de los tratados internacionales, Jack Donnelly "The United Nations and the Global Drug Control Regime" en P. Smith (ed.), *idem*, pp. 282-304.

El presidente Reagan y los sucesivos gobiernos nominaron a "zares" de la lucha contra las drogas para que definieran objetivos, estrategias y organizaran acciones destinadas a reprimir- el consumo interno y la oferta externa de dichas sustancias; además, el Ejecutivo y el Congreso ampliaron las prerrogativas de distintos organismos encargados de ejecutadas e incrementaron sistemáticamente los fondos destinados a tales propósitos.

En efecto, Washington no cesó de dictar dispositivos legales cada vez más represivos, al tiempo que ejercía presiones a nivel internacional, abiertas o enmascaradas, para reducir la provisión externa de estupefacientes. A este respecto, en 1986 la ley que dictó el presidente Reagan -*Anti-Drug Abuse*- marcó un cambio sustancial en el tratamiento aplicado por Estados Unidos a los países involucrados en la producción y distribución de narcóticos, al condicionar la naturaleza de sus vínculos económicos y políticos a la evaluación - "certificación"- que el Congreso debía emitir sobre el desempeño de esos gobiernos en la lucha contra las drogas.

De acuerdo a esa legislación, el Presidente debe certificar que los países productores o de tránsito de estupefacientes han "cooperado completamente" con los Estados Unidos para prevenir la elaboración ilícita, el tráfico de drogas, el lavado de dinero y la corrupción relacionada con ellos: "El estatuto precisa que existe una definitiva relación entre la provisión de asistencia externa y el desempeño positivo y el esfuerzo en el control de narcóticos. La ley exige que se suspenda la mitad de la asistencia económica y militar hasta que se realice la certificación presidencial. Si el Presidente niega la certificación a un país... o si el Congreso desaprueba la certificación, la ley obliga a suspender la otra mitad de la asistencia militar. Más aun, Estados Unidos objetaría la concesión de nuevos préstamos o la extensión de los otorgados a tales países por los bancos de desarrollo mul

tilaterales y, sujeto a la discreción presidencial, podría imponer una variedad de sanciones comerciales"²⁰. Mediante esta intimidación el gobierno norteamericano perseguía asegurar la "colaboración" de los países en la lucha contra la producción y tránsito de sustancias psicotrópicas y contra el lavado de dinero ilegal.

A este respecto, el senador Alfonso D' Amato declaró en mayo de 1987: "Esto es para hacer que esos países entiendan que hablamos muy en serio y que estamos comprometidos en un programa para tomar acciones muy fuertes contra aquellos países que no reconozcan que, por su propio interés, deben combatir la producción y el tráfico de drogas. Puede que sea necesaria la clase de acción que algunos ven como casi antidemocrática, como no reconocer los derechos de un país para determinar su propio destino. Puede que sea necesaria la cesación de la ayuda, o de los préstamos de la comunidad bancaria internacional, para que entiendan que estamos muy comprometidos".²¹

En circunstancias que las reiteradas intervenciones norteamericanas en Centro América y el Caribe eran objeto de críticas por parte de las sociedades y los gobiernos latinoamericanos y particularmente por los del Grupo de Río, así como por algunos sectores norteamericanos y europeos, esta intimidación conminó a los países andinos a "cooperar", mal que bien, con los designios de Washington. Pero, no por ello estos países dejaron de objetar que la política norteamericana pusiera énfasis en la oferta, y no en la demanda de narcóticos; así también rechazaron

20 United States, Department of State. Bureau of International Narcotics Matters. International Narcotics Control, Strategy Report. March 1990, p. 5.

21 Citado por Robert Lessman, "El narcotráfico y las relaciones interamericanas" en Rosa del Olmo (coord.), *Drogas. El conflicto de fin de siglo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1997.

las acusaciones de tolerar, si no auspiciar, el tráfico ilícito de drogas; y, por último, continuaron criticando el carácter unilateral y condicional de la política norteamericana.

Concretamente, los gobiernos de Bolivia, Perú, Colombia y México plantearon que se incorporara en la agenda de discusión de las relaciones interamericanas la co-responsabilidad que tiene Estados Unidos en la oferta y la demanda de estupefacientes; y, en esa medida, propusieron establecer una estrategia colectiva que reemplazara los acuerdos bilaterales que adoptaba Estados Unidos con ellos puesto que mellaban su soberanía nacional. A fin de avanzar en ese sentido, el Grupo de Río impulsó en 1986 la constitución de la Comisión Interamericana de Control contra el Abuso de las Drogas (CICAD) en el marco de la Organización de los Estados Americanos: las funciones de esa Comisión se mostraron irrelevantes durante un largo tiempo.

A este desencuentro en las relaciones hemisféricas, se sumó la disparidad de las prioridades de Washington y de los gobiernos latinoamericanos: mientras la política norteamericana hacia América Latina durante los años ochenta seguía anclada en las tradicionales concepciones de la guerra fría, y de manera secundaria en la lucha contra las drogas, las cuestiones económicas y sociales constituían las preocupaciones dominantes de los gobiernos latinoamericanos. De allí el constante reclamo de estos países para que Estados Unidos contribuyera de manera significativa a resolver dichos problemas, lo que al mismo tiempo reduciría la producción de drogas puesto que, conforme a la percepción general en América Latina, este fenómeno es atribuible a la pobreza y a la falta de oportunidades de los campesinos.

Lejos de tomar en cuenta dichos planteamientos, en 1989, con la elección del presidente Bush, se intensificó la línea política de Reagan, y el nuevo mandatario responsabilizó a los países productores de coca y cocaína, de mariguana y heroína por las

amenazas que se cernían sobre Estados Unidos. En setiembre de 1989, al inicio de dicha administración, William J. Bennett, nombrado zar contra las drogas, afirmaba que, "Las drogas peligrosas que amenazan a nuestro país tienen origen externo. Pocas amenazas son más costosas a la economía norteamericana. Nada hace más daño a nuestros valores e instituciones nacionales, y destruye más vidas norteamericanas. Mientras la mayoría de las amenazas son potenciales, el daño y la violencia causados por el tráfico de drogas son reales y dominantes. Las drogas constituyen una importante amenaza a nuestra seguridad nacional"²². Ante tal diagnóstico, Bush presionó a los militares norteamericanos para que se incorporaran a la lucha contra el narcotráfico a fin de erradicar ese flagelo a viva fuerza para 1995, fecha que fue sucesivamente postergada hasta el año 2003.

A pesar de las aparentes reticencias de los militares de Estados Unidos a participar en dicho combate, Bush no tuvo dificultades en obtener que el Congreso flexibilizara la legislación que prohibía a las Fuerzas Armadas intervenir en problemas internos del país, por lo que éstas asumieron funciones de interdicción aérea, naval y terrestre en materia de narcotráfico, a fin de "sellar la frontera"²³; de otro lado, el gobierno autorizó su colaboración con los militares de los países andinos en tareas similares, como condición necesaria para rescatar, reconstruir y extender la autoridad estatal de dichos gobiernos, lo que contribuyó a otorgarles una nueva función que los legitimara²⁴.

22 Citado por Peter H. Smith, "The Political Economy of Drugs: Conceptual Issues and Policy Options" en P. Smith (ed.) *Drug Policy in the Americas*, op. cit., p. 7.

23 Peter Reuter, *Sealing the Borders*. Santa Mónica: The RAND Corporation, 1988. 24 Bruce M. Bagley, "Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces in the War on Drugs" en P. Smith (ed.), *Drug Policy...*, op. cit., pp. 129-150.

En ese mismo tenor, el Secretario de Defensa declaró que esta guerra tenía una alta prioridad para el Pentágono, por lo que el Congreso duplicó de 600 millones a 1.200 millones de dólares la asignación presupuestal destinada, entre 1989 y 1990, a la participación castrense en la guerra contra las drogas; la ayuda militar orientada a realizar acciones contra el narcotráfico en los países productores se elevó de 5 millones a 150 millones de dólares; mientras que el zar contra las drogas proclamaba que las Fuerzas Especiales podían ser enviadas a los países productores de coca para eliminar a las organizaciones criminales.

La decidida vocación bélica de Bush quedó demostrada en 1989 con la invasión de Panamá -Operation Just Cause-, que produjo la muerte de centenares de personas, para capturar al desprestigiado general Noriega y trasladado a Miami para ser enjuiciado, sentenciado y encarcelado; esta decisión es atribuida al hecho que, después de haber sido hombre de confianza de los intereses norteamericanos en América Central y el Caribe, Noriega se negó a suspender su conocida colaboración con los carteles colombianos de la droga.

Asimismo, de manera inconsulta la Marina norteamericana capturó dos barcos de bandera colombiana en las aguas territoriales de ese país y dispuso el espionaje satelital de México para detectar y fumigar cultivos de mariguana y de opio, acciones que suscitaron reacciones nacionalistas. Con la aprobación del gobierno peruano, los militares norteamericanos instalaron una base en Santa Lucía, en el valle del Huallaga, similar a las que Estados Unidos había construido en Vietnam, para apoyar el combate de la policía contra el narcotráfico, hecho que produjo malestar en las fuerzas militares del Perú dedicadas a combatir a las fuerzas subversivas.

Además, el zar contra las drogas amenazó con enviar tropas al valle del Huallaga, y el general Thurman, jefe del Comando

del Sur en Panamá, informó en julio de 1990 que sus tropas estaban preparadas para realizar ataques relámpagos contra los centros de elaboración de drogas de los países andinos; mientras que oficiales norteamericanos apoyaban las operaciones militares contra los productores de coca en Chapare, Bolivia, lo que acarreó movilizaciones y protestas sociales en este país.

A raíz de los reincidentes ataques terroristas de los "extraditables" colombianos en 1989, el presidente Bush apoyó al gobierno de Bogotá suministrándole armas por valor de 65 millones de dólares para emprender la ofensiva contra el cartel de Medellín, lo que culminó con su destrucción y el desmantelamiento del control que ejercía en el comercio internacional de la cocaína; pero esta ofensiva incentivó la emergencia del cartel de Cali y el cambio de las rutas de comercialización que privilegió a los traficantes mexicanos, al punto que hoy controlan la mayor parte del tráfico de cocaína y heroína a los Estados Unidos.

El éxito de esta operación y la aparición de un hongo produjeron la caída abrupta del precio de las hojas de coca y de la pasta básica provenientes de Bolivia y Perú, lo que repercutió en la escasez temporal de cocaína en el mercado norteamericano. Estos resultados reforzaron la convicción de Washington en el acierto de su estrategia bélica; de ahí que en 1990 destinara 261 millones de dólares para ampliar los programas de erradicación e interdicción del tráfico de estupefacientes en Bolivia, Colombia y Perú.

Los reducidos costos económicos de estos triunfos bélicos reportaron amplios beneficios políticos a la administración norteamericana; sin embargo, círculos de relativa influencia en Washington manifestaron su oposición a la colaboración que éste otorgaba a los militares de dichos países, por su responsabilidad en las violaciones de los derechos y humanos y por consti

tuir una amenaza a sus frágiles democracias²⁵. De otro lado, las declaraciones y las acciones de fuerza norteamericanas aumentaron la desconfianza y la sorda hostilidad de los países andinos, puesto que constituían una intervención indeseable en sus asuntos internos y complicaban más las difíciles situaciones políticas por las que aquéllos atravesaban.

Simultáneamente a esas acciones militares, el nuevo contexto internacional llevó al presidente Bush a dar comienzo a un conjunto de propuestas destinadas a estimular la asociación -partnership- de Estados Unidos con los países andinos, en diversos aspectos que abrieron la posibilidad de establecer un diálogo entre Washington y los gobiernos de estas naciones. Ello permitió que éstos, por primera vez, expresaran públicamente sus puntos de vista y, en esa medida, ejercieran alguna influencia en las cuestiones relacionadas con el tráfico ilícito de drogas.

En setiembre de 1989 el presidente Bush proclamó la *Iniciativa Andina*, en virtud de la cual el gobierno norteamericano se comprometía a aportar 2.200 millones de dólares, y a otorgar facilidades comerciales para impulsar el desarrollo económico de Bolivia, Colombia y Perú en los siguientes cinco años, en la esperanza que ello contribuiría a que los agricultores abandonaran voluntariamente la producción de coca; al mismo tiempo, en febrero de 1990 convocó a una cumbre presidencial, que se realizó en Cartagena con los Jefes de Estado de dichos países, con el objeto de concertar una estrategia contra el narcotráfico y, como muestra de su buena voluntad para lograr la coope-

25 Coletta Youngers, *La Guerra en los Andes. El rol militar en la política internacional de los Estados Unidos sobre la droga*. La Paz: CEDIB, diciembre 1990. Washington Office on Latin America, *¿Peligro inminente? Las FF.AA. de Estados Unidos y la guerra contra las drogas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, 1993).

ción de esos gobiernos, decidió retirar las tropas de ocupación de Panamá.

Esta primera convocatoria presidencial estaba destinada a despejar la desconfianza de los países andinos en las decisiones que adoptaba unilateralmente Washington y lograr su incorporación en la estrategia norteamericana. Sin embargo, sus resultados fueron contraproducentes, por la resistencia de los Estados Unidos a reconocer la co-responsabilidad que tiene en la existencia de este problema, así como para aceptar que dichos países participaran en la elaboración y ejecución de una estrategia destinada a reducir tanto la oferta como la demanda de estupeficientes.

Además, los presidentes de los países andinos rechazaron la sugerencia norteamericana de instituir una fuerza multinacional, dirigida por Estados Unidos, para atacar a las organizaciones de narcotraficantes, erradicar coactivamente los cultivos y destruir la producción de sustancias psicotrópicas; tampoco aceptaron la extradición de los jefes de los carteles para juzgarlos y sentenciados en ese país, no obstante la incapacidad que demostraba el gobierno colombiano para acabar con la impunidad de que gozaban.

Estas objeciones no sólo respondían a la necesidad de defender su soberanía nacional, sino también a que la aguda crisis política y la existencia de movimientos subversivos no hacían aconsejable aplicar medidas de fuerza y menos aun que Estados Unidos participara en ellas, en razón que podían producir una reacción social de consecuencias imprevisibles.

En cambio, los presidentes de los países andinos propusieron al presidente Bush que su gobierno colaborara económicamente, mediante una acción equivalente al "plan Marshall", para resolver los graves problemas que ellos enfrentaban, lo que habría de permitidos resolver el tráfico ilícito de drogas; como

era previsible, esta ambiciosa pretensión no fue tomada en cuenta por la administración norteamericana.

En efecto, esas exigencias carecían de realismo porque, conforme diferentes autores norteamericanos han afirmado de manera reiterada, tradicionalmente el gobierno de Estados Unidos ha concedido una limitada importancia a América del Sur y, particularmente a los países andinos, lo cual puede ser discutible pero origina que la política de ese gobierno hacia esta parte del continente se caracterice por su falta de liderazgo y que la burocracia encargada de tramitar sus relaciones sea fragmentada e ineficaz²⁶.

Estas diferencias de opinión y el debate en Estados Unidos con respecto a su actuación en América Central y el Caribe, así como acerca de la forma de encarar los problemas y las secuelas del abuso de sustancias psicotrópicas, contribuyeron a que la Casa Blanca reformulara su política hacia América Latina. A este respecto, en la reunión de la OEA realizada en 1991 en Santiago de Chile, el presidente Bush apoyó las iniciativas latinoamericanas en defensa de los derechos humanos y el régimen democrático, en tanto estos países aceptaron su propuesta para coordinar acciones a nivel continental destinadas a atacar el tráfico de sustancias psicotrópicas. Para tal efecto, Bush convocó a una segunda cumbre presidencial en San Antonio, Texas, en febrero de 1992, destinada a establecer los mecanismos para lograr dicha coordinación.

26 Por ejemplo, Christopher Mitchell, "Dominio y fragmentación en la política estadounidense con respecto a América Latina" en J. Cotler y R. Fagen, *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Amorrortu, 1974; pp. 197-228. Luigi Einaudi, "La política de Estados Unidos en la década de 1970 ¿nuevas formas de control?" en idem, pp. 265-284. Abraham Lowenthal & Gregory F. Traveston (eds.), *Latin America in a New World*. Boulder: Westview Press, 1994.

En esta reunión, en la que además de los presidentes de Bolivia, Colombia y Perú participaron los jefes de estado de Ecuador, México y Venezuela, el presidente Bush hizo un novedoso planteamiento en relación al tema de las drogas al incorporado en la problemática general de la región²⁷.

En primer lugar, reconoció la co-responsabilidad que incumbe a Estados Unidos y a dichos países por el desarrollo del tráfico de estupefacientes y, en esa medida, por la amenaza que éste involucra para la seguridad pública nacional e internacional; por lo que Bush propuso formular una estrategia colectiva para atacar, simultáneamente, la oferta y la demanda de drogas, tal como lo habían solicitado reiteradamente los gobiernos latinoamericanos.

A cambio de la constitución de una fuerza multinacional, el presidente Bush planteó corregir la ineficiencia y la corrupción de los aparatos estatales a fin de mejorar y reforzar la capacidad de hacer cumplir la ley (*law enforcement*) en América Latina, mediante la reforma y capacitación de sus respectivos poderes judiciales y fuerzas policiales, y la incorporación de las fuerzas militares en la lucha contra las drogas. Sin embargo, advertía que estas medidas serían insuficientes para lograr su cometido de afirmar la autoridad estatal si no iban acompañadas de la implantación de reformas estructurales que estimularan el desarrollo de las reglas del mercado, de la protección a los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas; para lo cual, Bush se comprometió a propiciar la cooperación multilateral de Estados Unidos, Europa y Japón para resolver los acuciantes problemas económicos de los países convocados, a

27 Bruce M. Bagley, "After San Antonio", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, No. 3, Fall 1992, pp. 1.12.

condición de que éstos dieran muestras efectivas de su voluntad de cumplir con dichos preceptos.

Es decir, al vincular y condicionar el apoyo de su gobierno a los países productores de estupefacientes con la aplicación simultánea de reformas estructurales económicas y políticas, el presidente Bush sentó las bases para la articulación de varios problemas y diversos agentes nacionales-internacionales.

Sin embargo, la división de las funciones y el diferente peso de los intereses de las burocracias norteamericanas impidieron la articulación de los problemas económicos y políticos con los relativos al narcotráfico; igualmente esa fragmentación bloqueó la integración de la política exterior de las drogas con la que se desarrollaba en el interior de los Estados Unidos.

Como lo menciona un informe, "La política internacional de control de drogas cruza los intereses externos e internos. Las iniciativas externas de Estados Unidos referentes al control de drogas tienen el propósito de producir beneficios domésticos; principalmente, reducir la existencia de drogas, el abuso de su consumo y los delitos relacionados con ellas. La mayoría de los funcionarios que diseñan la política externa no se involucran en los problemas domésticos del abuso de drogas, mientras que los expertos en prevención, tratamiento y aplicación de la ley (law enforcement) generalmente se muestran reacios a discutir las dimensiones externas de la política de control de drogas. Cada grupo es ajeno a la *expertise* del otro. El resultado es que los análisis de las prioridades del control de drogas en sus aspectos internacionales y domésticos rara vez se encuentran integrados"²⁸.

28 Task Force Report: Rethinking International Drug Control. New Directions for U.S. Policy. Sponsored by the Council on Foreign Relations. Mathea Falco, Chair, 1997, p. 9.

Los presidentes convocados a la reunión de San Antonio, Texas, objetaron que el presidente Bush vinculara el problema de las drogas con las reformas económicas y políticas, y que Washington condicionara su apoyo a la ejecución de dichas medidas porque ello le confería a ese gobierno nuevos y poderosos elementos para incrementar su injerencia en los asuntos internos de sus respectivos países. Criticaron también los planteamientos de Bush porque sugerían que la oferta de estupefacientes se debía a la falta de voluntad gubernamental para corregir la corrupción política, a diferencia de la opinión generalizada en los países andinos en el sentido que dicha oferta era consecuencia, primero, de la demanda externa y, segundo, de sus agudos problemas económico-sociales. Por último, los presidentes de los países andinos se opusieron a la incorporación de los militares en la erradicación de las plantaciones de coca, porque Bolivia, Colombia y Perú se debatían en serios conflictos que comprometían la participación de aquéllos para asegurar la estabilidad política.

De ahí que los intentos del presidente Bush para que los países andinos se sumaran voluntariamente a la estrategia norteamericana no recibieran la respuesta que él esperaba, aunque aquéllos debieron plegarse *pro forma* a sus postulados para no seguir siendo estigmatizados como países que toleraban el comercio de narcóticos, y para eludir otras consecuencias indeseables que, a la postre, podían acarrearles mayores dificultades para encarar los problemas económicos así como los movimientos subversivos.

En 1993, con la elección del presidente Clinton se produjeron nuevos cambios en la retórica política norteamericana hacia América Latina, que tampoco lograron plasmarse. La administración demócrata priorizó las cuestiones relativas al crecimiento económico, el comercio regional, la lucha contra la

pobreza, así como la defensa de la democracia y los derechos humanos en la región; mientras la guerra a las drogas pasó a ocupar un lugar muy secundario en las preocupaciones de la Casa Blanca. Además, Lee Brown, nominado zar contra las drogas por el presidente Clinton, declaró que las causas del abuso de los narcóticos y de la violencia urbana no radicaban en fallas de la naturaleza moral de quienes se involucraban en estas actividades, como lo sostenían vehementemente los ideólogos conservadores, sino en la pobreza prevaleciente en los guetos urbanos y en la insuficiente dotación de servicios médicos, por lo que el gobierno se proponía atender estos problemas como condición para reducir la demanda de sustancias psicotrópicas.

En 1994, en la reunión de jefes de estado del continente en Miami, el presidente Clinton avanzó en la pauta establecida por Bush: proclamó su respaldo a las reformas económicas en marcha en América Latina, así como a la constitución de un mercado común a escala continental; puso especial énfasis en la defensa de los derechos humanos y la democracia, y reconoció la corresponsabilidad de Estados Unidos y América Latina en la existencia y en la solución del problema de las drogas. Por esto, propuso el establecimiento de mecanismos de colaboración multilateral para diseñar y ejecutar una estrategia colectiva que atacara simultáneamente la oferta y la demanda de narcóticos, en tanto sus linderos se habían hecho cada vez más borrosos y la expansión del crimen organizado amenazaba la seguridad nacional- internacional.

El talante democrático del presidente Clinton y de sus asesores había hecho creer que la política norteamericana se ajustaría a las expectativas latinoamericanas; concretamente, que Washington abandonaría su tradicional comportamiento hegemónico caracterizado por adoptar decisiones unilaterales y condicionantes; favorecería el establecimiento de relaciones multi

laterales y que, en el trato bilateral con los países de la región, tomaría en cuenta las condiciones peculiares de cada uno de ellos. Sin embargo, la política norteamericana persistió en vincular y condicionar, con distintos grados de intensidad, el respaldo político y la ayuda externa al desarrollo de las reformas económicas, a la defensa de la institucionalidad democrática -tal como ocurrió con el caso peruano a raíz del "autogolpe" de 1992- y al desempeño que tuvieran los países latinoamericanos en la guerra contra las drogas.

Clinton encontró dificultades internas para plasmar su retórica, lo que contribuyó a debilitar su imagen renovadora. En efecto, el Congreso rehusó otorgarle poderes especiales para ampliar la integración comercial de México a otros países, debido a las presiones combinadas de organizaciones empresariales y de trabajadores, y redujo los recursos económicos destinados a la ayuda externa. De otro lado, mientras los representantes rechazaban los proyectos presidenciales para aliviar la pobreza de los habitantes de los guetos urbanos, sectores sociales y políticos influyentes criticaron la supuesta lenidad de la administración demócrata por no tomar en cuenta el incremento del tráfico y el consumo de drogas, así como el aumento de la delincuencia.

Este hecho motivaría la renuncia en 1995 de Thomas Constantine a la administración del Drug Enforcement Agency (DEA) oportunidad que aprovechó para sentenciar que "el acceso y la pureza de la cocaína y la heroína están en su punto histórico más alto". En efecto, para entonces, la producción de opio se había duplicado en relación a los años ochenta, y había excedido la cantidad de 4000 tons. -equivalentes a 400 tons. de heroína- su precio había caído en dos terceras partes y su pureza se había incrementado en 50%; al tiempo que, en ese

mismo periodo, la producción de coca y el precio y la pureza de la cocaína habían seguido iguales tendencias²⁹.

En una coyuntura en la que el 85% de los norteamericanos opinaba que el consumo de sustancias psicotrópicas y la criminalidad eran los problemas más graves del país, el presidente se sumó a la mayoría de los congresistas republicanos y demócratas para intensificar los aspectos represivos de la guerra a las drogas, por lo que no hubo dificultades para elevar el presupuesto dedicado a reducir la demanda, reprimir el consumo, e interceptar el tráfico de estupefacientes provenientes, concretamente, de México y de los Andes.

La renovada decisión de concentrar el teatro de la guerra en los países proveedores de drogas se hizo patente al constatarse la incapacidad del gobierno boliviano para erradicar los cultivos de coca, debido a la movilización de los productores, y la negativa peruana para hacer lo propio ante el riesgo que los agricultores se aliaran con la subversión. Por su parte, el gobierno colombiano había rechazado la extradición de los jefes de los carteles de la droga a Estados Unidos, en tanto negociaba con ellos el abandono de dicha actividad a cambio de concederles la amnistía; y, por último, al aceptarse las reiteradas denuncias en el sentido que autoridades mexicanas toleraban, sino auspiciaban, el tráfico de estupefacientes.

En 1981, cuando el presidente Reagan declaró la guerra a las drogas el presupuesto federal destinado a esta contienda era de 1.200 millones de dólares; en 1988 esa cifra pasó a 4.700 millones y saltó en 1992 a 12.000 millones de dólares; es decir, durante los gobiernos presididos por Reagan y Bush, entre 1981 y 1992, la administración norteamericana destinó un total de 65.000 millo

29 Task Force Report, op.cit., p. 32

nes de dólares a combatir el tráfico y el consumo de estupefacientes³⁰. En 1995, los fondos asignados por el Congreso subieron a 13.200 millones de dólares, pero, por primera vez, más del 40% de la asignación destinada a la reducción de la demanda se proponía desarrollar programas de prevención y de tratamiento médico a los adictos. Por último, en 1998, el presupuesto para reprimir el tráfico de sustancias psicotrópicas volvió a incrementarse, hasta alcanzar la cifra de 17.200 millones de dólares.

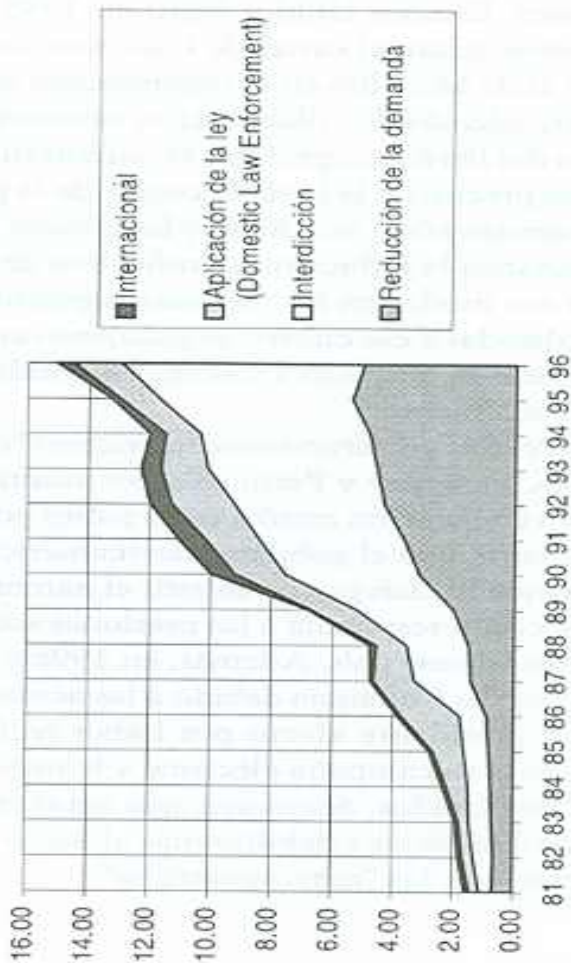
De los 19.400 millones de dólares asignados entre 1997 y 1998, el 78% se dedicó a reprimir la oferta, mediante programas de interdicción que de manera unilateral, o con la colaboración de otros gobiernos, llevaron a cabo organismos norteamericanos para interceptar los envíos aéreos y marítimos de estupefacientes, desorganizar las cadenas comerciales, arrestar a los traficantes, capturar sus bienes y destruir las instalaciones donde se elaboraba drogas.

El 21 % de ese total, Washington lo destinó a los países proveedores de droga para que erradicaran las plantaciones de coca, mariguana y amapola, así como para fomentar el denominado "desarrollo alternativo"; conforme al cual, "una parte importante de la asistencia externa norteamericana se destina a las fuerzas militares y policiales a fin de fortalecer su capacidad de controlar las drogas. Las iniciativas para reformar y mejorar los sistemas judiciales reciben alrededor del 3% del total del presupuesto asignado al gasto externo. América Latina ha sido el foco principal de los esfuerzos internacionales contra las drogas desarrollados por Estados Unidos, en tanto ha recibido el 90% del total de la asistencia bilateral anti-narcóticos desde 1981"³¹.

30 Peter H. Smith, *Talons of the Eagle*, op. cit. p. 268. 31 Task Force Repon, op. cit., p. 24.

Estados Unidos: Presupuesto Federal de Control de Drogas

(Miles de millones de dólares)



Fuente: Task Force, op. cit., p. 7.

La guerra a las drogas en los Andes comenzó a tener resultados promisorios. Estados Unidos logró en 1995 que Colombia atacara y dismantelara el cartel de Cali, que desde 1990 había reemplazado al de Medellín en la organización del tráfico de estupefacientes; además, la colaboración norteamericana con la Fuerza Aérea del Perú para prohibir el narcotráfico contribuyó a la caída de los precios de la hoja de coca y de la pasta básica durante los siguientes años; este logro y la difusión del hongo de la coca determinaron la reducción significativa de su área de producción. De ese modo, en los tres años siguientes, las 120.000 hectáreas dedicadas a ese cultivo se redujeron en 56%, en tanto que la diferencia se desplazó a Colombia donde la industria se integraba verticalmente³².

Pero, en 1995 el gobierno norteamericano "certificó" a Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú, sólo por razones de seguridad nacional. Esta calificación irritó a estos países porque demostraba palmariamente que el gobierno norteamericano desconocía los sacrificios que hacían para combatir el narcotráfico y que, en cambio, su decisión respondía a las presiones sociales y políticas internas propias de ese país. Además, en 1996 y 1997 Washington "descertificó" a Colombia debido a las acusaciones formuladas contra su presidente electo por haber recibido dinero del narcotráfico para su campaña electoral y le negó la visa para ingresar a Estados Unidos; decisiones que agravaron la inestabilidad política colombiana y debilitó más al nuevo gobierno en su enfrentamiento con las "narco-guerrillas".

32 La producción de estupefacientes también se vio afectada por el tratado que la Unión Europea y los países andinos firmaron en 1995 para controlar el comercio de insumos químicos ("precursores") destinados a la elaboración de drogas, lo que se sumó a que en 1989 el Grupo de los Siete constituyó el *Financial Task Force*, destinado a perseguir el lavado de dinero ilegal.

Mientras tanto, después de intensos debates en el Congreso de los Estados Unidos acerca de la participación de México en el tráfico de drogas, que crearon fuertes reacciones nacionalistas en ese país, las presiones de la Casa Blanca lograron que se le otorgara la certificación, a pesar de que los carteles de Juárez y del Golfo eran acusados de ser los más importantes exportadores de cocaína, marihuana y heroína a los Estados Unidos.

Esta decisión, adoptada en razón que Washington se opone a descalificar a países con los que mantiene relaciones estratégicas, como México o Rusia, dio lugar a que en América Latina se reforzara la opinión relativa a que Washington mantiene un doble estándar para evaluar el comportamiento de los países en función de sus "intereses nacionales", tal como, por razones obvias, efectivamente sucede.

A raíz de las elecciones para renovar las cámaras legislativas, que dieron mayoría a los republicanos en el Congreso, la postura bélica con respecto a las drogas se reforzó y el presidente Clinton, para no dejar dudas sobre cuáles eran sus posiciones e intenciones, designó al general en retiro Barry McCaffrey, ex-jefe del Comando del Sur radicado en Panamá y héroe de la guerra del Golfo, para dirigir la Oficina Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca, el cargo más alto para coordinar y dirigir las acciones de la treintena de agencias federales y de las centenas de instituciones estatales y organizaciones privadas involucradas en la guerra contra las drogas.

Esta designación aplacó a los críticos del gobierno puesto que por su origen y experiencia militar, así como por sus conexiones con el Pentágono y los servicios de inteligencia -y en esa medida con sus contrapartidas latinoamericanas-, McCaffrey estaba en condiciones óptimas para organizar, intensificar y perfeccionar las acciones de guerra contra las drogas, y ofrecer muestras tangibles de los éxitos bélicos.

Desde entonces, y bajo su dirección, la mencionada Oficina ha reforzado y tornado cada vez más compleja la estrategia presidencial contra las drogas que la Casa Blanca ha desarrollado desde la administración de Reagan; para tal efecto ha diseñado una visión panorámica del problema y un conjunto de planes que persiguen coordinar las acciones de diversos organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, para reducir la producción, el comercio y el consumo de drogas ilícitas, así como del alcohol y el tabaco.

En 1979 el 14.1 % de la población mayor de 12 años de los Estados Unidos consumía drogas, proporción que se redujo a 6.4% en 1996; en 1999, la Oficina Nacional de Control de Drogas propone contraer en un 50% el uso de narcóticos para el año 2003, de manera que para entonces sólo el 3% de dicha población -alrededor de 4 millones de personas- consuma sustancias psicotrópicas, alcohol y tabaco. El logro de esta meta contribuiría a disminuir las 500.000 emergencias médicas y las 9.000 muertes anuales que se producen por abuso en el consumo de estupefacientes en Estados Unidos; a rebajar el crecimiento de la población encarcelada cuyo total, desde 1990, ha aumentado en 72% y a amainar la pérdida de productividad del empleo público y privado. En general, el logro de dicho objetivo reduciría el costo social que directa o indirectamente acarrea el abuso de drogas, estimado en 110.000 millones de dólares anuales³³.

33 Ultimamente, al consumo de heroína, cocaína y marihuana se ha añadido el explosivo crecimiento del uso de anfetaminas y metanfetaminas -la cocaína de los pobres-, por trabajadores y jóvenes de ambos sexos radicados en áreas rurales. McCaffrey considera estos estimulantes sintéticos como la "peor droga que ha golpeado a Estados Unidos", probablemente, porque el bajo costo para elaboradas, la facilidad para preparadas en cualquier hogar de acuerdo a las recetas colocadas en Internet, así como por sus poderosos efectos pueden estimular su difusión. Ver, *The Economist*, febrero 6, 1999, p. 51.

Para alcanzar ese objetivo, la estrategia presidencial propone desarrollar campañas educativas con el concurso de la sociedad civil y los medios de comunicación, a fin de que los jóvenes rechacen el uso de sustancias psicoactivas tanto legales, como el alcohol y el tabaco, como las ilegales; fomentar el tratamiento de los adictos y su incorporación al mercado del trabajo, favoreciendo así la estabilidad familiar.

Pero la estrategia enfatiza las labores de represión, por lo que el 70% del presupuesto dedicado a la guerra contra las drogas está dedicado a dicho rubro; concretamente a fortalecer la capacidad de la policía y de los tribunales para hacer cumplir el mandato de la ley, puesto que una proporción considerable de los cuatro millones de adictos, que consumen las tres cuartas partes de la cocaína y la heroína, son responsables de la mayoría de los doce millones de delitos contra la propiedad y de los dos millones de crímenes violentos asociados con el consumo de estupefacientes³⁴; asimismo, para sellar las fronteras norteamericanas por aire, tierra y mar a la amenaza de las drogas, aunque el informe de la Oficina Nacional de Control de Drogas estima que este objetivo enfrenta dificultades mayúsculas, porque anualmente ingresan por vía aérea a Estados Unidos 68 millones de pasajeros en 830.000 vuelos, 8 millones de personas arriban por vía marítima y 365 millones de viajeros cruzan las fronteras en 115 millones de vehículos.

Por último, la estrategia presidencial diseñada por la Oficina Nacional de Control de Drogas se propone concentrar sus esfuerzos en la lucha contra la oferta externa de drogas a fin de eliminar las amenazas de las organizaciones criminales internacionales frente a la seguridad nacional y el Estado de Derecho (*rule*

34 Michael Massing, *The Fix*. New York: Simon & Schuster, 1998, p.3.

of law), los derechos humanos y las instituciones democráticas. Para tal propósito, se quiere lograr la colaboración internacional para expandir los recursos, la capacidad y la voluntad política de los gobiernos para atacar la producción, intervenir en el comercio y dismantelar las organizaciones de traficantes de drogas; en una palabra, se trataría de restaurar, sino de instaurar, la autoridad estatal de los países proveedores de drogas, mediante el ejercicio de la ley y de las instituciones democráticas³⁵.

El despliegue publicitario de esta estrategia ha intensificado el debate sobre la lucha contra las drogas en Estados Unidos y Europa, que involucra a funcionarios nacionales e internacionales, periodistas, sectores académicos y organizaciones de médicos y abogados, instituciones religiosas, organismos defensores de los derechos humanos y del medio ambiente; mientras que en Bolivia y Colombia también participan organizaciones políticas y de agricultores.

En los países productores -como se ha visto- las críticas se centran en las limitaciones que impone Washington a su participación en la elaboración y ejecución de los planes y proyectos para reducir el narcotráfico, lo que contrasta notoriamente con su retórica política; sin embargo, gracias a las presiones latinoamericanas se ha logrado elaborar mecanismos de evaluación multilateral que funcionarán paralelamente a las calificaciones del Congreso de Estados Unidos³⁶. Asimismo, esos países critican la insuficiente ayuda para lograr el desarrollo alternativo de los campesinos asentados en las zonas donde se concentran la

35 Statement by General Barry R. McCaffrey Director, Office of National Drug Control Policy Before the House Appropriations Committee, Subcommittee on Treasury, Postal Service and General Government. March 3, 1999.

36 OENICAD, "Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el Mecanismo de Evaluación Multilateral", 14 de mayo 1999.

plantaciones destinadas a la elaboración de las drogas, y donde el Estado tiene una presencia limitada. En cambio, en los países consumidores la polémica gira alrededor de la eficacia y de los costos de la mencionada estrategia, así como sobre las alternativas existentes para encarar mejor el abuso de las drogas y la criminalidad.

Con respecto a la eficacia de la estrategia norteamericana, como se ha dicho antes, se aduce que es contraproducente a los fines que persigue, porque la represión a la oferta y la demanda de estupefacientes, en condiciones que su producción y acceso al mercado es relativamente fácil y de bajo costo, ocasiona que el mercado negro de esas mercancías produzca márgenes "artificialmente" elevados de rentabilidad, por lo que constituye una de las actividades económicas de naturaleza global más lucrativa: en efecto, se estima que esta actividad moviliza 500.000 millones de dólares a nivel mundial. Ello estimula la expansión de organizaciones criminales internacionales que utilizan una parte de sus ingresos para corromper a los funcionarios públicos a fin de asegurar la continuidad de este flujo económico ilícito y de reducir los riesgos de ser sancionados legalmente, agravándose así la debilidad de los aparatos estatales de los países productores de estupefacientes.

En relación a los efectos colaterales de la estrategia punitiva adoptada por los Estados Unidos, los críticos argumentan que ella produce daños irreparables en la salud pública y en la organización de la sociedad, pues los remedios que se aplican tienden a agravar, en vez de mejorar, los problemas asociados con las drogas. Ello termina siendo así, porque la persecución al consumo de narcóticos, los insuficientes servicios médicos y el estigma que rodea a los adictos favorecen el aumento de la violencia y la ruptura de la unidad familiar, el incremento del número de personas infectadas con diferentes enfermedades, como el sida y

la hepatitis, y la división de la sociedad norteamericana en perjuicio de los segmentos marginados, constituidos en su mayor parte por afroamericanos y "latinos".

A este respecto, a pesar del descenso de la tasa de criminalidad durante los últimos siete años, se estima que uno de cada 150 norteamericanos se encuentra encarcelado, de los cuales el 80% por usar o traficar con drogas. Pero mientras uno de cada veinte blancos corre el riesgo de pasar su vida detrás de rejas, uno de cada cuatro afroamericanos enfrenta esa posibilidad: de ahí que la tercera parte de este sector de varones, entre 20-29 años, se encuentre en prisión o en libertad condicional, lo que representa el 74% de las sentencias relacionadas con el tráfico de narcóticos.

Este incremento significativo de sentenciados ha motivado que el presupuesto para mantenerlos, y para construir anualmente nuevas instalaciones carcelarias, se haya duplicado en relación a la década pasada; y que los 31.000 millones de dólares que se destinan para tales efectos hayan sido obtenidos a costa de sacrificar el gasto en educación y en salud pública.

Esta dramática situación es resultado de la legislación dictada durante los últimos veinte años, que prescribe penas mínimas muy duras, incluso para los que por primera vez han sido encontrados culpables de consumir o traficar con cantidades reducidas de estupefacientes. De ahí que se haya responsabilizado a esa legislación de haber creado un "monstruo judicial", según lo han expresado varios jueces, incluido un vocal supremo norteamericano. En el mismo sentido, el general McCaffrey ha declarado que las prisiones se han convertido en un "gulag" a raíz del crecimiento de la población sentenciada por consumir o vender narcóticos.

Por esto, muchos jueces y la Secretaria de Justicia de los Estados Unidos, así como varias Cámaras Legislativas estatales y

organizaciones de la sociedad norteamericana, estudian y persiguen revocar dichas penas mínimas; y se ha filtrado a la prensa que la Casa Blanca considera la posibilidad de flexibilizar esas normas para liberar a 250.000 presos, cifra equivalente al 12% de los encarcelados en el país, pues de lo contrario dicha población carcelaria alcanzaría los 3 millones en el año 2010, y el gasto anual para este rubro se elevaría a 40.000 millones de dólares³⁷.

A la luz de las pruebas, la ineficacia y los daños que produce la estrategia militar contra las drogas han contribuido al desarrollo de múltiples presiones para que el gobierno norteamericano adopte medidas alternativas a la lucha que lleva adelante contra ese flagelo. En el aspecto internacional, se propone establecer mecanismos efectivos de colaboración con América Latina para fortalecer la economía de mercado y la institucionalidad democrática, como requisitos para reducir la oferta de sustancias psicotrópicas, para lo cual sería necesario eliminar las condicionalidades y las certificaciones decretadas por Washington, y el uso que hace de ellas para imponer sus intereses particulares³⁸.

En el aspecto doméstico, estas alternativas contemplan poner énfasis en la reducción de la demanda mediante el desarrollo de campañas de educación y de prevención al consumo de narcóticos; así como en el tratamiento médico a los adictos, la oferta de servicios para evitar el contagio de enfermedades y la tolerancia al uso de ciertos estupefacientes, a semejanza de lo que han hecho algunos países europeos y, por último, dichas al

37 *Pittsburgh Post-Gazette*, June 6, 1999.

38 Por ejemplo, ver Abraham F. Lowenthal, *United States-Latin American Relations at the Century Turn: Managing the "Intermestic" Agenda*. Pacific Council of International Policy. September 1998.

ternativas consideran la posibilidad de regular la venta legal de sustancias psicotrópicas³⁹.

Sin embargo, estas presiones no son aceptadas por organizaciones sociales, y tampoco por representantes y funcionarios influyentes, de un lado, porque desconfían de la capacidad y de la voluntad política de los gobiernos latinoamericanos para hacerse cargo de esta lucha; y, por otra parte, porque las mencionadas alternativas son calificadas de inadecuadas por ser extremadamente "blandas" para desarraigar el peligro inminente a la seguridad nacional e internacional que representa este flagelo⁴⁰. El resultado es que estos sectores logran que el gobierno norteamericano persista en aplicar "más de lo mismo", gracias al apoyo con que cuentan en la opinión pública⁴¹.

Vemos así cómo el curso histórico de la dinámica política norteamericana en materia de drogas ha impreso su sello en las relaciones con el Perú -y con América Latina- en éste y en otros campos.

39" Ethan Nadelman, "Commonsense Drug Policy", *Foreign Affairs*, vol. 77, 83, January-February 1998.

40 Ver la réplica a Nadelman: James E. Burke, "Dangerous Remedies. Triggering an Epidemic of Drug Abuse", *Foreign Affairs*, July/August 1998, vol. 77, No. 4, pp. 115-116; Herbert D. Kleber and Mitchell S. Rosenthal, "Drugs Myths from Abroad. Leniency is Dangerous, Not Compassionate", *Foreign Affairs*, September 1998, vol. 77, No. 5, pp. 141-144.

41 Bertram, op. cit.

Capítulo dos

La sociedad de la coca

La producción y el consumo de las hojas de coca por la población andina se remontan a varios milenios atrás. En la época prehispánica las plantaciones de coca estaban localizadas en la selva, en los valles interandinos y en la costa; y por los atributos excepcionales que la población le otorgaba a dicha planta, el acceso a las tierras dedicadas a su cultivo constituyeron factores de integración y de enfrentamiento s entre grupos étnicos¹.

Las referencias arqueológicas, históricas y antropológicas indican que la presencia de la coca ha sido -y al presente sigue siendo- elemento crucial en las ceremonias religiosas y en los rituales sociales; en el trabajo y en el intercambio comercial de la población andina: las ofrendas de coca a las divinidades se hacían para solicitar su favor para obtener buenas cosechas, guardar a los animales, proteger a los viajeros, curar a los enfermos y predecir el futuro; al tiempo que servía de medio de cambio, como el cacao en Mesoamérica, mientras que al coque o se

1 María Rostworowski de Diez Canseco, *Etnia y sociedad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos 1977; *Costa Peruana PrehisPánica*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos 1977; *Conflicts Over Coca Fields in XVIth Century Peru*, Memoirs of the Museum of Anthropology, University ofMichigan, Ann Arbor, 1988.

recurría para establecer y afirmar lazos de confianza y de solidaridad familiar y comunal, así como para combatir el hambre, el frío y la fatiga del poblador de las alturas².

1. Los debates sobre la coca

Durante las primeras décadas de la conquista ibérica se desarrolló una polémica entre religiosos, encomenderos y funcionarios coloniales acerca de la relación existente entre el consumo de coca por la población indígena y la reproducción de la dominación colonial, que concluyó con la adopción de una política oficial de carácter permisivo. En el presente siglo, intelectuales, profesionales y políticos reanudaron ese debate; pero, en esta ocasión, la controversia se centró en la incidencia que la producción y el consumo de coca ejercían sobre la condición social y moral de la población indígena y, por extensión, en la integración nacional. A diferencia de la ocasión anterior, la polémica desembocó en medidas oficiales destinadas a restringir el cultivo de la planta de coca y a fomentar la erradicación del coqueo³.

Vemos así que, durante este largo lapso, la coca fue motivo de percepciones y posiciones contradictorias, por la relación que las capas dominantes coloniales y republicanas establecieron entre su consumo por la población indígena y la organiza

2 Enrique Mayer, "Factores sociales en la revalorización de la coca" en *Debate Agrario*, No. 17, 1993, pp. 131-143.

3 Sobre este debate, Joseph Gagliano, *Coca Prohibition in Peru. The Historical Debates*. The University of Arizona Press, 1994; y Paul Gootenberg, "Reluctance or Resistance? Constructing Cocaine (prohibitions) in Perú, 1910-50" en P. Gootenberg (ed.), op.cit., pp. 46-79.

ción política, social y cultural del Virreinato y de la República, respectivamente.

Simultáneamente a la "extirpación de las idolatrías", llevada a cabo por eclesiásticos para desintegrar culturalmente a la población indígena y reorganizada de acuerdo a los marcos coloniales, aquéllos advirtieron que el consumo de la hoja de coca se encontraba asociado con prácticas que propiciaban la preservación de las creencias religiosas y dificultaba la cristianización de los conquistados; de ahí que estos sacerdotes satanizaran dicha planta aduciendo que el coqueo contrariaba la moral y las costumbres cristianas, por lo que solicitaron a la Corona prohibir su cultivo y propusieron además que se excomulgara a quienes la consumieran.

Ante tales pronunciamientos, encomenderos, comerciantes, funcionarios y eclesiásticos arguyeron que los trabajadores enfeudados destacados en la explotación minera de Potosí requerían de la coca de manera inapelable para mitigar el hambre, el cansancio y el frío de las alturas, y también para usada como medio de cambio; y que, de no contar con la hoja, los trabajadores indígenas abandonarían sus obligaciones y generarían profundos trastornos, con la consiguiente paralización de las lucrativas actividades mineras y la desaparición de las bases económicas que sustentaban el enriquecimiento de los encomenderos, y los ingresos de la Iglesia y de la Corona.

De allí que el cronista Matienzo afirmara categóricamente que "...tratar de quitar la coca es querer que no haya Perú... ", puesto que "...si la coca se les quitase, no irían indios a Potosí, ni trabaxarían, ni sacarían plata, y la poca que se sacase la enterrarían en sus huacas y sepulturas, ni habría con que la sacar de su poder, y si se dixere que por comida y ropa la sacarían, es desatino decillo, pues agora comen y visten y compran la misma ropa y comida que podrían comprar después faltando la coca, que

todo ello monta trescientos o quatrocientos mil pesos, y de la coca se saca un millón y más"⁴.

En una palabra, el cronista señalaba claramente que la coca era indispensable para la existencia de la organización colonial, dato que fue aceptado por sus autoridades; de ahí que, durante el siglo xvi, el virrey Francisco de Toledo sentara las bases que a lo largo de los siguientes siglos reglamentarían las condiciones de producción y consumo de coca.

Si bien durante los siglos que siguieron hubo religiosos que persistieron infructuosamente en sus planteamientos prohibicionistas, el cultivo de la coca fue extendiéndose a las zonas cercanas a las nuevas explotaciones mineras; y, a pesar de que su consumo se identificó con los sojuzgados indígenas, los mestizos, criollos y españoles de ambos sexos llegaron a consumirla con frecuencia para combatir los estragos de la altura y para curar diferentes enfermedades.

Sin embargo, la planta no logró difundirse en Europa, como tantas otras provenientes de América, porque la publicidad negativa que había recibido, que ponía énfasis en la adicción y el vicio que producía entre los indígenas consumidores. Esta percepción cambió a partir de fines del siglo xviii, a raíz de los trabajos de representantes de la Ilustración en el Perú, como Hipólita Unánue; pero, sobre todo, esa especial presentación de la coca varió sustancialmente a raíz de la difusión de las publicaciones de los naturalistas extranjeros que llegaron al Perú para investigar la flora del Nuevo Mundo. Esto ocurrió así debido a que en ellas se destacaban la resistencia y la longevidad de los indígenas que consumían coca; por lo que alentaron su utiliza

4 Juan de Matienzo, *Gobierno del Perú* (1567). Edition et Etude préliminaire par Guillermo Lohmann Villena. Institut Français d'Etudes Andines. Paris-Lima, 1967, pp. 163-164.

ción en Europa y en Estados Unidos como una planta medicinal y estimulante capaz de curar diferentes enfermedades físicas y mentales, y de contribuir a que los desnutridos trabajadores europeos, al igual que los indígenas peruanos, trabajaran más horas sin experimentar cansancio.

Como hemos dicho en páginas anteriores, la publicidad sobre las propiedades de la hoja de coca, el aislamiento de la cocaína y el descubrimiento de sus efectos anestésicos contribuyeron a que la demanda de la planta en Europa y Estados Unidos experimentara un boom durante los años ochenta del siglo xix. Esta situación determinó que Holanda, Inglaterra y Japón fomentaran su cultivo en sus respectivas colonias, así como que fuera comercializada y procesada por empresas farmacéuticas de dichos países y de Estados Unidos para obtener la cocaína, a fin de incorporada en la elaboración de medicamentos y bebidas.

Sin embargo, el Perú no pudo aprovechar esta favorable coyuntura económica para diversificar e incrementar sus exportaciones, impulsar su propio crecimiento económico y mejorar sus finanzas públicas, a pesar de que la demanda internacional de la coca despertó un súbito interés en la elite limeña por esta planta. En efecto, tal situación propició la publicación de investigaciones relativas a las condiciones geográficas en las que se cultivaba la coca, y se proponían técnicas de producción más rentables, el estudio de sus propiedades médicas y la búsqueda de nuevos métodos para aislar la cocaína; mientras que, paralelamente, sucesivos gobiernos dictaban medidas destinadas a alentar la producción de la coca y de la cocaína.

Sin embargo de todo ello no se logró el objetivo perseguido, tanto porque el boom de la coca coincidió con la guerra del Pacífico y la inestabilidad política a que posteriormente dio lugar la derrota sufrida por el país, así como porque el mal estado de los caminos dificultaba el transporte de la coca desde sus lugares

de producción a los puertos de la costa, y, finalmente, porque la incorporación de aportes científicos modernos a las técnicas de producción de la coca contribuyeron a que las plantaciones asiáticas alcanzaran rendimientos muy superiores a los que obtenían los terratenientes peruanos. Estos factores coadyuvaron para que, ya a comienzos de la segunda década del presente siglo, la participación peruana en el comercio internacional de la coca fuera desplazada por la oferta proveniente de Java, Ceylán y Formosa.

En tanto que científicos, técnicos y políticos se interesaban por hacer de la coca el medio para impulsar el progreso económico, e insertar al país en la civilización moderna, la derrota bélica sufrida por el Perú estimuló el desarrollo de un prolongado debate sobre la "cuestión nacional" centrado en el denominado "problema indígena", que involucraba argumentos contradictorios sobre el uso de la coca.

Sintetizando, podemos decir que este debate se caracterizó por las diferentes versiones relativas a las causas de la pobre condición social y moral de la población indígena y a los medios apropiados para incorporar a ésta en la vida nacional. Una vertiente intelectual subrayaba las condiciones históricas de la explotación social a que los terratenientes y sus representantes políticos y religiosos sometían a la población indígena -tal como lo afirmaba la sentencia de Gonzáles Prada relativa al juez, el gobernador y el cura- que culminó con los planteamientos formulados por Haya de la Torre y Mariátegui y la constitución de movimientos nacional-populares y marxistas.

Simultáneamente, diversos intelectuales y artistas "indigenistas" afines a esa tendencia -entre los que se puede mencionar a Luis E. Valcárcel, Hildebrando Castro Pozo, José María Arguedas, José Sabogal, Ciro Alegría- reivindicaron los aportes del imperio incaico, enaltecieron las prácticas comunitarias

y las formas de existencia tradicional de los indígenas, y propusieron fortalecerlos para reconstruir el orden social y político, dominado colonialmente por los terratenientes.

Estos indigenistas -y sus actuales seguidores- proclamaron que la coca era una "planta sagrada", puesto que constituía uno de los ejes de las tradiciones milenarias de la población aborígen, por lo que aquélla debía ser incorporada como símbolo de la identidad nacional; y, asimismo, destacaron sus virtudes curativas y estimulantes que permitían a los indígenas resistir las dificultades físicas de su hostil medio geográfico y sobrellevar las penurias originadas por la explotación que sufrían.

La otra versión sobre la cuestión nacional, contraria a estos planteamientos políticos y culturales, puso el acento en la degeneración racial y la degradación moral de los indígenas, atribuibles al consumo de la coca; porque esta planta era un narcótico que incitaba al uso excesivo del alcohol y, en esa medida, era generadora del vicio y la proliferación de la delincuencia entre los usuarios indígenas. Esta relación perversa se veía confirmada, a tenor de los sostenedores de esta tesis, porque en los países vecinos, donde no se producía coca ni existía el coqueo, tampoco se apreciaba el grado de atraso propio del Perú.

De allí que Hermilio Valdizán definiera ese cuadro clínico como la causa del principal problema socio-médico del Perú y que los representantes de esa corriente propusieran la implantación de una política prohibicionista para eliminar esos factores que impedían el desarrollo nacional; política que debía reforzarse con el fomento de la educación moral, la salud pública y la sustitución de cultivos de coca por productos alimenticios.

Esta polémica tenía reminiscencias del debate colonial; pero, a diferencia de entonces, la controversia que se desarrolló durante el siglo xx desembocó en sucesivas políticas prohibicionistas que culminaron a mediados del presente siglo. Diversos

factores internos y externos determinaron este desenlace: en primer lugar, porque quienes postulaban las medidas prohibicionistas eran miembros insignes de la elite costeña y particularmente de Lima, en circunstancias que el centralismo político del país marchaba paralelo con el declive de la zona sureña, donde se concentraba la población indígena y la producción de coca.

Pensadores de la talla de José Casimiro Ulloa y Javier Prado Ugarteche, durante el siglo xix, así como de Alejandro Deustua, Víctor Andrés Belaunde, o José Antonio Encinas, durante las primeras décadas del presente siglo, heredaron los prejuicios raciales de la colonia y promovieron la creencia relativa a que el problema nacional estaba signado por el consumo de la coca y el alcoholismo de los indígenas -que constituían la mayoría de los habitantes del país- y favorecieron la orientación prohibicionista para resolver esa problemática, en el entendido que las medidas represivas protegerían a los indígenas de las depravaciones que acarrearba el consumo de los estupefacientes.

Pero, además, desde principios del presente siglo, los círculos médicos más autorizados representados por Hermilio Valdizán, Carlos Ricketts y Carlos Paz Soldán, se encargaron de darle a ese diagnóstico, y a la prescripción que lo acompañaba, el tinte científico necesario para que esta corriente ganara fuerza a lo largo de las siguientes décadas.

Por las mismas razones que fueran aducidas durante el período colonial, hacendados, mineros, comerciantes y campesinos se pronunciaron contra estas visiones represivas; pero sus protestas tuvieron reducido eco político. Esa contradicción quedó resuelta simplemente mediante prácticas "ilegales" - "informales", como se acostumbra a decir en la actualidad conforme al popular adagio "las leyes se acatan pero no se cumplen", porque los dispositivos legales dictados por los gobiernos en relación a la producción y el consumo de la coca - al igual

que con respecto a otras materias- transgredían las "costumbres ancestrales" y, también, porque las autoridades no tenían capacidad ni voluntad para hacerlos efectivos.

En segundo lugar, la corriente prohibicionista ganó fuerza por la persecución política a que se vieron sometidos los movimientos populares e izquierdistas y la marginación del pensamiento indigenista desde los años treinta hasta las siguientes tres décadas. Por último, el factor decisivo para el arraigo de esa concepción, y para que el gobierno peruano adoptara una postura represiva contra la coca, fue la política norteamericana hacia las drogas y el conjunto de presiones que Estados Unidos ejerció sobre los organismos internacionales para que la pusiera en práctica.

Tal como hemos visto, después de la primera guerra mundial el gobierno norteamericano influyó para que la Liga de las Naciones restringiera a fines estrictamente médicos y científicos la producción de la coca y de la cocaína; pero el conflictivo panorama político internacional del período de entreguerras y la debilidad de ese organismo permitieron en 1925 que el Perú rechazara la iniciativa de la Liga para reducir la producción de la planta; así como que en 1931, en el contexto de la crisis internacional y de la inestabilidad política del país, el gobierno de Sánchez Cerro se abstuviera de suscribir el acuerdo adoptado por la Liga de las Naciones en el mismo sentido.

Después de la segunda guerra mundial, la emergencia de Estados Unidos como potencia hegemónica le otorgó una influencia decisiva sobre el Perú, y otros países de la región, lo que se evidenció en el tratamiento otorgado al narcotráfico. En efecto, el gobierno norteamericano presionó al Perú para que redujera la producción de cocaína -puesto que las cinco toneladas que elaboraban los laboratorios ubicados en Lima equivalían al triple de las necesidades médicas y científicas mundiales- y para

que destruyera las redes clandestinas que abastecían de este estupefaciente a distintas zonas de ese país.

La apertura democrática del gobierno peruano en 1945 dio cabida al APRA para participar en el poder y tener la posibilidad de movilizar una porción significativa de las clases populares y medias; asimismo, dicha apertura permitió que las fuerzas marxistas pudieran expresarse con relativa libertad. Esta participación política apuntaba a la realización de profundas reformas nacionalistas y, en este sentido, a dictar medidas tolerantes con respecto a la coca.

Sin embargo, los dirigentes del APRA favorecieron la aprobación de medidas prohibicionistas, aparentemente para despejar las sospechas norteamericanas relativas a que, desde tiempo atrás, ellos se habían involucrado en el comercio ilegal de la cocaína para financiar sus actividades partidarias y propagar sus consignas antiimperialistas. En tal circunstancia, el Perú solicitó al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el envío de una comisión para estudiar los efectos del consumo de coca por la población indígena y para que emitiera recomendaciones sobre las medidas que se debía adoptar con respecto a la producción y el consumo de esta planta.

En el año 1948 se interrumpió el intervalo de vida democrática, como resultado del golpe militar llevado a cabo por el general Manuel A. Odría con el auspicio de los exportadores y terratenientes, que se sentían amenazados por los grupos políticos radicales. El nuevo gobierno se alineó con Estados Unidos en la guerra fría, tal como hicieron los demás países de América Latina, y se empeñó en perseguir a los movimientos y los postulados populistas y marxistas; en tanto adoptaba también la política norteamericana hacia las drogas.

Fue en esas circunstancias que, al arribar en 1949 al Perú la comisión de las Naciones Unidas encargada de estudiar la hoja

de coca y los efectos del coqueo, opinó, "Creemos que el uso cotidiano, inveterado... no sólo es absolutamente nocivo y, por tanto perjudicial; sino que es causa de la degeneración racial de muchos núcleos de pobladores y de la decadencia que, visiblemente, demuestran numerosos habitantes indígenas -y aun mestizos- de ciertas zonas del Perú y Bolivia. Nuestros estudios confirmarán la certeza de nuestros asertos y esperamos poder presentar un plan de acción racional, debidamente fundado en la realidad con conocimiento de experiencia sobre el terreno para conseguir la abolición absoluta y certera de tan pernicioso hábito"⁵.

Además del cambio producido en las condiciones políticas del país, las creencias predominantes en la Iglesia Católica, la oficialidad militar, los políticos, los maestros de colegios privados y los pastores protestantes --en resumen, en la élite limeña- con respecto a los efectos negativos de la coca propiciaron que la comisión emitiera su veredicto en ese sentido; pero, sobre todo, la cruzada contra esta planta emprendida por los mencionados círculos médicos tuvo una influencia determinante en la adopción de esa conclusión.

En el mismo sentido, las investigaciones médicas y psicológicas de Carlos Gutiérrez Noriega y Vicente Zapata Ortiz, y el prestigio de aquél por su participación académica en una famosa universidad norteamericana, reforzaron los argumentos esgrimidos por Valdizán, Ricketts y Paz Soldán. En efecto, Gutiérrez Noriega sostenía que el coqueo producía adicción y que, al suprimir el hambre, generaba desnutrición y reducía las proteínas de los consumidores de la coca. Al mismo tiempo, sus estudios

5 *El Comercio*, 12 de setiembre 1949; citado por Comisión Andina de Juristas, *Drogas y control penal en los Andes. Deseos, utopías y efectos perversos*. Lima, 1994; p.25.

mostraban una alta correlación entre el consumo de coca con los bajos niveles de inteligencia y el analfabetismo de los indígenas estudiados en algunas cárceles.

Al ignorar deliberadamente los factores estructurales que determinaban la dependiente condición indígena -que eran los que subrayaban los intelectuales reformistas y revolucionarios- el corolario de las investigaciones de Gutiérrez Noriega era contundente: el coqueo era la causa de la degeneración social, moral y racial de la población indígena.

Sin embargo, a partir de los años treinta, las conclusiones de tales investigaciones médicas se vieron confrontadas con los estudios y los planteamientos de la escuela de biología andina, representada por el igualmente prestigioso médico Carlos Monge, cuyas tesis coincidían con los postulados de los indigenistas. Monge encontró que el consumo de coca no tenía efectos tóxicos ni adictivos, puesto que era muy bajo el nivel de cocaína que proporcionaba, de modo que cuando los indígenas cambiaban de ambiente geográfico y social- vale decir, del "setting" del coqueo- abandonaban el uso de la planta sin mayores problemas ni consecuencias, y su rendimiento intelectual alcanzaba niveles comparables al de los costeños, tal como lo demostraban fehacientemente los resultados de la migración de la población rural a las ciudades. Pero, además, Monge sustentó la tesis relativa a que el uso de la coca era fundamental para la adaptación humana a las condiciones excepcionales de la altura, como la historia habría de demostrarlo, por lo que la reivindicaba por su aporte nacional⁶.

Sin embargo, el resultado de esa confrontación política y científica no influyó sobre la comisión de las Naciones Unidas,

6 Marcos Cueto, *Excelencia científica en la periferia. Actividades científicas e investigación biomédica en el Perú, 1890-1950*. Lima: GRADE, 1989.

puesto que asumió las posiciones prohibicionistas que respaldaban los Estados Unidos y, de ese modo, recomendó incorporar las hojas de la coca a la lista de drogas cuya producción y consumo debía ser prohibida internacionalmente, tal como efectivamente se hizo. Dicha comisión propuso también la adopción de una política de promoción agraria para alentar la sustitución del cultivo de la coca por la de productos alimenticios y la mejora de las carreteras para facilitar el traslado de éstos a los centros de comercialización; y que asimismo, se fomentara la educación y la salud públicas para asegurar la promoción social del campesinado andino, condición necesaria para que éste abandonara la producción, el comercio y el consumo de la coca, a semejanza de lo que habían logrado los religiosos adventistas en el sur del país.

En una palabra, la comisión de las Naciones Unidas recomendó prohibir la producción de coca y establecer una política de desarrollo (¿alternativo?) y transformación agraria que, de paso, debía eliminar la amenaza revolucionaria que se cernía sobre el Perú.

A pesar de que las conclusiones de la comisión fueron objetadas por su contrapartida peruana por carecer de fundamentos científicos, ninguno de los gobiernos siguientes se tomó la molestia de solicitar la revisión de los estudios acerca de los efectos, de la coca ni tampoco de hacer que se eliminara la planta de dicha lista, lo que daba clara cuenta de sus prioridades políticas a este respecto. Más aun, en 1961, el gobierno de entonces no tuvo reparos en suscribir desaprensivamente la Convención Unica de Estupefacientes auspiciada por las Naciones Unidas, en donde se comprometía a erradicar el cultivo de la coca en los siguientes 25 años.

Igualmente, de acuerdo a las recomendaciones de la mencionada comisión, el Presidente Odría creó en 1949 el monopolio estatal de la coca, con el propósito de restringir su consumo,

tal como lo había solicitado la corriente prohibicionista, así como para recolectar impuestos; y, con la cooperación norteamericana, el gobierno atacó las redes clandestinas de traficantes de cocaína que conectaban Lima con La Habana y con los puertos del sur de Estados Unidos, lo que redujo considerablemente su comercio, al punto que las Naciones Unidas declaró en 1957 que el tráfico ilícito de drogas proveniente del Perú había dejado de ser un problema internacional.

Así también, el gobierno del presidente Odría, en colaboración con el de los Estados Unidos auspició la realización de estudios sociales sobre la población indígena, los cuales derivaron en proyectos experimentales de promoción social; fomentó investigaciones sobre los recursos y necesidades de la región del sur, donde hasta hoy se concentra esa población; y favoreció la ejecución de planes de promoción agraria.

Estas disposiciones estaban encaminadas a complementar las acciones represivas contra la producción y el cultivo de la coca, pero también a contribuir al proceso de modernización productiva del campo, en circunstancias que el Perú experimentaba un insólito crecimiento económico debido al ingreso de capitales extranjeros.

Durante los años cincuenta y sesenta, paradójicamente, dichas medidas y, en general, los cambios económicos y sociales que vivió el Perú contribuyeron a la indetenible migración de la población rural y serrana a la costa y sus ciudades y, de otro lado, a dar inicio a las movilizaciones políticas destinadas, entre otros propósitos, a eliminar la explotación precapitalista del campesinado así como los prejuicios raciales existentes contra los indígenas.

El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (196880) se hizo cargo de esas demandas y- mediante la reforma agraria eliminó el sistema de haciendas, como primer paso para que

brar las divisiones estamentales y étnicas, y para impulsar la integración social; además, el eufórico discurso nacionalista y popular de los militares, así como la eclosión de ideologías y movimientos radicales, que en algunos casos tenían fuertes connotaciones indigenistas, contribuyeron a incorporar simbólicamente la sierra y el "indio" a la imaginación nacional. Estos fenómenos llevaron a diversos observadores, nacionales y extranjeros, a expresar reiteradamente que la muestra emblemática de las profundas transformaciones que el país experimentaba era la "andinización" de Lima y, en general, del Perú.

Los militares estimaban que las reformas decretadas contribuirían a erradicar los vicios del coqueo y del alcoholismo de la población serrana; pero, los indígenas sumidos en la pobreza y en la marginación cultural siguieron llevando a cabo sus prácticas habituales; en tanto que diversas agrupaciones y prestigiosos intelectuales neo-indigenistas proclamaban las virtudes de la coca y su carácter sagrado, sin lograr convocar una audiencia que se hiciera eco de sus prédicas, puesto que la población de origen andino radicada en las ciudades aspiraba a incorporarse al estilo de vida moderno de las clases medias, a fin de lograr el ansiado "progreso", motivo que, entre otros, los llevó a desertar del coqueo.

No por ello muchos profesionales defensores del campesinado y de sus tradiciones milenarias han dejado de reclamar que la condena a las hojas de coca y al coqueo se arraiga en prejuicios raciales de filiación colonial y en discutibles argumentaciones científicas destinados, hoy como ayer, a destruir la identidad andina⁷.

7 Por ejemplo, Joan Boldó i Clement (ed.), *La coca andina. Versión indígena de una planta satanizada*. México: Instituto Indigenista Interamericano, 1956. *La coca...tradición, rito, identidad*. México: Instituto Indigenista Interamericano, 1989; Baldomero Cáceres Santamaría, "Historia, prejuicios y versión psiquiátrica

A mediados de los ochenta, el tradicional debate sobre las propiedades de la coca y los efectos del coqueo, así como sus símbolos culturales perdieron interés público y fue notoriamente desplazado por la discusión que, a nivel internacional y nacional, se desarrollaba alrededor de las causas y las consecuencias del explosivo crecimiento del narcotráfico y el consumo de drogas, así como de las soluciones para encararlos. Y ello porque el Perú era -y sigue siendo- uno de los más importantes abastecedores de coca en el mundo para la producción ilegal de cocaína, esta polémica comprendía las diversas repercusiones que tenía en la economía, en la sociedad, en el Estado, en la salud⁹, en la ecología¹⁰, en la seguridad nacional y en las relaciones internacionales¹¹.

Sin embargo, hasta fines de la década pasada, las investigaciones que se llevaban a cabo y el debate sobre esos temas estaban restringidos a determinados círculos académicos y políticos, probablemente porque la atención de la sociedad y de los go

del coqueo andino", en *Perú Indígena*, vol. 12, No. 28, 1990, pp. 31-72.

8 Diego García Sayán (ed.) , *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en los Andes*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1989; Felipe E. MacGregor (ed.), *Cocaína: problemas y soluciones andinos*. Lima: APEP, 1990.

9 Federico de León y Ramiro Castro de la Mata (eds.), *Pasta básica de cocaína: un estudio multidisciplinario*. Lima: CEDRO, 1989.

10 Marc Dourojeanni "Impactos ambientales del cultivo de la coca y la producción de cocaína en la Amazonía Peruana" en Federico de León y Ramiro Castro de la Mata (eds.), op. cit, pp. 281-299. Cocaine Production, Eradication, and the Environment: Policy, Impact, and Options. Proceedings of a Seminar held by the Congressional Research Service - February 14, 1990. Prepared for the Permanent Subcommittee of Investigations of the Committee on Governmental Affairs United States Senate. U.S. Government Printing Office, August 1990.

11 Alejandro Deustua c., *El narcotráfico y el interés nacional. Un análisis en la perspectiva internacional*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1987; Eduardo Ferrero Costa, "Las relaciones del Perú con los Estados Unidos" *Análisis Internacional* No 1, enero-marzo 1993, pp. 5-22.

biernos se concentraron en otras cuestiones más apremiantes, como la crisis económica y la subversión.

Este panorama ha cambiado en los últimos años; la relativa estabilización económica y la erradicación de la subversión y su alianza con el narcotráfico, de un lado, y las presiones norteamericanas sobre el gobierno peruano, del otro, han contribuido a que los medios de comunicación presten cada vez mayor atención al narcotráfico; y a que la opinión pública manifieste su preocupación por este fenómeno y apoye al gobierno para reprimido en su afán por recuperar su autoridad y borrar el estigma internacional que pesa sobre el país.

Estas actitudes sociales y las acciones estatales han producido contradictorias reacciones. En unos casos, hay quienes siguen aduciendo que la "planta sagrada" es un símbolo de la identidad cultural y que su uso es beneficioso para la salud, por lo que el Perú debería establecer una "diplomacia de la coca" destinada a retirar la planta de la lista de drogas cuya producción y comercio debe ser controlado y prohibido. En otros casos se argumenta que la represión del cultivo de la coca ataca a los empobrecidos campesinos y, paradójicamente, favorece el desarrollo de la delincuencia y el incremento de la oferta de drogas.

Por esto, se propone que los países desarrollados, donde se concentra la demanda de narcóticos y los ingentes beneficios de la comercialización de la droga, se esfuercen por eliminar el uso de los estupefacientes y, además de suprimir los subsidios a sus agricultores, otorguen cuantiosos recursos económicos a los países productores a fin de que el campesinado pueda elaborar productos legales y a precios competitivos. Por último, existen algunos pocos que se atreven a proponer abiertamente la legalización de la cocaína y de las otras drogas, como único medio para regular su producción, comercio y consumo, así como para reducir la delincuencia asociada con ellas.

Tales propuestas no han logrado movilizar a la opinión pública ni influir en los gobiernos, porque éstos parecen estar convencidos de que el uso de las sustancias psicotrópicas constituye un peligro tanto para la salud como para la seguridad nacional, por lo que es obligatorio reprimir su tráfico; o dichas propuestas han caído en el vacío, ya que son vistas como imposibles de alcanzar debido a que contradicen las creencias dominantes en la sociedad y en el gobierno de Estados Unidos y en el de los países europeos. De ahí que el debate se haya centrado en las medidas técnicas que debe adoptar el gobierno peruano para promover el "desarrollo alternativo" de las regiones productoras de coca.

No obstante, para la mayoría de la opinión pública de Lima, los problemas de la falta de empleo y la pobreza constituyen desde 1990 los principales temas de preocupación, mientras que el tráfico ilegal de estupefacientes sistemáticamente ha perdido importancia a lo largo de la presente década (ver cuadros 1 y 2).

Pero, esa caída de los niveles de preocupación por el comercio ilegal de sustancias psicotrópicas también puede atribuirse a las creencias entre los formadores de opinión.¹²

Mientras en Estados Unidos prevalece la idea de que este problema es causado por la oferta de estupefacientes proveniente del Perú, la sociedad y el gobierno peruanos comparten aparentemente la opinión contraria; como se ha dicho, que la oferta de drogas es atribuible al crecimiento de la demanda de narcóticos que se origina en aquel país, por lo que el ya empobrecido campesinado nacional, y en general el de los Andes, aprovecha las ventajas competitivas derivadas de la naturaleza ilegal de la coca.

.....

12 Entre febrero y abril de 1994 el autor entrevistó a 47 dirigentes de las esferas políticas y culturales del país.

Cuadro 1
PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAIS
Durante el primer periodo de gobierno de Fujimori
GRAN LIMA
¿Cuáles son los principales problemas del país?

	Promedio año 1990	Promedio año 1991	Promedio año 1992	Promedio año 1994	Promedio año 1995
CRISIS ECONOMICA	78%	79%	72%	36%	49%
TERRORISMO/VIOLENCIA	53%	53%	55%	17%	17%
DESOCUPACION	39%	34%	38%	64%	66%
NARCOTRAFICO	13%	14%	10%	11%	8%
CORRUPCION/ INMORALIDAD	5%	9%	11%	13%	1%
SALUD	4%	17%	10%	5%	2%
POBREZA	4%	12%	21%	40%	46%
EDUCACION	4%	5%	6%	10%	6%
OTROS	29%	13%	13%	37%	45%
NS/NC	1%	.*	1%	.*	.*

Fuente: Datum Internacional.

Cuadro 2
PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAIS
Durante el segundo periodo de gobierno de Fujimori
GRAN LIMA
¿Cuáles son los principales problemas del país?

	Promedio año 1996	Promedio año 1997	Promedio año 1998
DESEMPLEO/DESOCUPACION	71%	82%	77%
POBREZA	44%	45%	35%
CRISIS ECONOMICA	18%	30%	24%
DELINCUENCIA	15%	15%	28%
CORRUPCION/INMORALIDAD	18%	14%	17%
NARCOTRAFICO (*)	7%	6%	4%
TERRORISMO/VIOLENCIA	11%	13%	1%
EDUCACION	4%	8%	11%
OTROS	9%	56%	46%
NS/NC	.*	.*	4%

(*) Podemos acotar que en lo que va de 1999, el narcotráfico se encuentra entre aquellos problemas incluidos en la categoría de "Otros", por contar con un porcentaje menor al 1%.

Fuente: Datum Internacional.

La creencia generalizada de que Estados Unidos no emprendía acciones decididas para reducir el consumo de estupefacientes, capturar a los capos mafiosos e impedir el blanqueo de centenares de miles de millones de dólares en los sistemas financieros de los países desarrollados, fue motivo para que se percibiera con desconfianza e incredulidad las declaraciones oficiales de los respectivos gobiernos de esos países y de los organismos internacionales; y se reforzara la creencia relativa a que dichas expresiones respondían a circunstancias coyunturales, particularmente en Estados Unidos¹³. Peor aun, por las razones antes mencionadas, se llegó a concebir en algunos casos la existencia de una secreta complicidad entre dichos gobiernos y los grupos financieros de sus respectivos países con el lucrativo negocio de las drogas.

Fue así que se llegó a afirmar que las acusaciones contra los países productores de coca formaban parte de una estrategia destinada a descargar en un "chivo expiatorio" la culpa por los problemas internos de los países consumidores, y a llevar la lucha contra las drogas fuera de sus fronteras; de lo contrario, no era explicable la escasa contribución que los países desarrollados prestaban a la región andina.

En consecuencia, si existía en realidad la voluntad política de atacar el tráfico ilícito de drogas, el gobierno norteamericano debía ejecutar planes efectivos para reducir la demanda en su país y, al mismo tiempo, implementar una suerte de "Plan Marshall" que otorgara una dotación masiva de recursos para resolver las causas de la producción de sustancias psicotrópicas, que se resumían en la pobreza del campesinado¹⁴ y el proteccionismo

13 Gustavo Gorriti, "How to Fight the Drug War", *Atlantic Monthly*, July 1987.

14 Diego García Sayán "Narcotráfico y región andina: Una visión general" en Diego García Sayán (ed.), *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en los Andes*, op.cit.

que se aplicaba contra las importaciones de productos agrícolas provenientes de los países subdesarrollados¹⁵. En cambio, la penalización a la producción y consumo de drogas que propicia el gobierno norteamericano era vista como contraproducente a los intereses nacionales de los países andinos, porque refuerza las ventajas competitivas de la droga, favorecía la alienación de los agricultores con respecto al Estado y propiciaba su asociación con los grupos subversivos¹⁶.

Es así cómo entre ciertos formadores de opinión entrevistados, parecía prevalecer la idea que los medios de comunicación colaboraban para sensibilizar a la sociedad sobre el problema del narcotráfico, en la medida que cobró relevancia política en Estados Unidos y, en el Perú, se planteó la necesidad de combatirlo para erradicar las fuentes de financiamiento de los grupos sediciosos. Pero que, por lo demás, ese país era el responsable de la existencia de ese fenómeno y debía hacerse cargo de resolverlo.

A este respecto, en 1988, de 1.200 líderes de seis ciudades peruanas, el 95% consideraba que la cooperación de Estados Unidos era indispensable para encarar el tráfico de drogas mediante políticas de promoción económica y social. Estas apreciaciones estaban asociadas con la pobre evaluación que tenían de la acción estatal y de la corrupción existente en la administración pública del país: alrededor de la mitad señalaba que las acciones del gobierno para contrarrestar el narcotráfico habían sido insuficientes y, alrededor de una cuarta parte opinaba que las pocas que había ejecutado devenían en fracaso¹⁷.

15 Ibàn de Rementería, *La elección de las drogas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1995, pp. 73-76.

16 Comisión Andina de Juristas, *Drogas y control penal en los Andes...*, op.cit.

17 Delicia Ferrando, *Opiniones y actitudes de los líderes peruanos sobre las drogas. Encuesta en seis ciudades*. Lima: CEDRO, 1991.

Para los dos tercios de esos 1.200 líderes entrevistados, ello era consecuencia del hecho que los tribunales peruanos no resolvían ese tipo de casos judiciales, por lo que eran partidarios de extraditar a los Estados Unidos a los inculpados por tráfico de drogas, lo que era testimonio de su elevada desconfianza en la capacidad estatal para administrar justicia. Estas evaluaciones coincidían con las provenientes de fuentes norteamericanas respecto a la lenidad, incompetencia y corrupción de que daban muestra el Poder Judicial, la Policía y el Ejército del Perú al encarar la producción y el comercio de estupefacientes¹⁸.

Pero el 43% de los líderes entrevistados consideraba que el Perú se beneficiaba económicamente con la elaboración de narcóticos, tal vez porque no percibían que el consumo de estupefacientes fuera un problema que concernía al país, ni mucho menos a ellos¹⁹; y, al contrario, que era de interés exclusivo de Estados Unidos, por lo que dicha nación debía aportar suficientes recursos para compensar los beneficios que le representaba el comercio de drogas.

Estas opiniones respondían a la posición social y política de los líderes entrevistados; el 71 % clasificó el problema de las drogas entre los tres problemas más importantes que confrontaba el país; pero, cuanto mayor era el nivel educativo y cuanto más a la "izquierda" del abanico político se definía el entrevistado, menor importancia le otorgaba a dicho problema.

En una encuesta nacional realizada por CEDRO en 1992, alrededor del 20% de los entrevistados señalaba al narcotráfico

18 Committee on Foreign Affairs, US House of Representatives, 99th Congress, *US Narcotics Control Programs Overseas: An Assessment*. Washington D. C., February 22, 1985.

19 En las entrevistas que el autor llevó a cabo, esta opinión fue frecuente; uno de ellos afirmó categóricamente que "mientras en mi hogar no se consuman drogas, éste no es mi problema".

como el problema más importante del país, en tanto que una proporción semejante se lo atribuía al terrorismo y el 37% a los problemas económicos; y el 67% de los encuestados consideraba necesario sancionar, enjuiciar y encarcelar a los productores de drogas, en tanto sólo el 10% prefería que se les diera orientación y se les brindara alternativas, proporción que se elevaba a 23% entre los entrevistados residentes en la selva²⁰.

Estos resultados contrastaban con las opiniones de intelectuales y profesionales que reivindicaban el uso médico de la hoja de coca, propiciaban despenalizar su consumo y propugnaban su industrialización²¹.

2. Condiciones del aumento de la producción de coca y del comercio de drogas

Por lo general se atribuye el notable crecimiento que registró la producción de coca y la elaboración de pasta básica y de cocaína, a partir de principios de la década de los ochenta, a las ventajas competitivas que alcanzaron esas mercancías en relación a los productos legales. Sin embargo, esta interpretación resulta insuficiente, puesto que no explica por qué determinados sectores participan en estas o en otras actividades prohibi

20 Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú: Compendio de Estadísticas de Producción y Consumo de Drogas 1980-93. Lima, 1994, p. 242.

21 Baldomero Cáceres, "Informe sobre el problema de la salud y las drogas" en *Drogas y control penal en los Andes*, op. cit. pp. 133-148. Hugo Cabieses, "Industrialización y desarrollo integral con coca", *Acción Andina. Boletín Internacional*, vol. 1, No 3, 1993. Ricardo Soberón, "El fracaso de la legislación represiva del narcotráfico", en *Debate Agrario* 22, octubre de 1995, pp. 1-14; Baldomero Cáceres, "Acerca del uso y abuso de sustancias psicoactivas", idem., pp. 33-46; Hugo Cabieses, "Narcotráfico y hoja de coca: Algunas propuestas alternativas", idem., pp. 61-80.

das; lo cual nos remite a la debilidad del Estado para ejecutar la ley, así como a la falta de legitimidad que para ciertas capas sociales tienen las normas oficiales²².

i. La debilidad del Estado y la ilegalidad en el Perú

Rastrear las causas del frecuente comportamiento ilegal en el Perú nos llevaría a examinar la organización colonial, en la que se entendía que "las leyes se acatan pero no se cumplen", así como a preguntarnos por los factores que determinaron la continuidad de los rasgos dominantes de dicha organización y la desobediencia a las normas oficiales durante el período republicano. Si bien parece evidente que la tradición de evadir la legalidad constituye el trasfondo histórico de las actitudes y las conductas sociales contemporáneas, realizar dicho ejercicio nos desviaría de las circunstancias que las propiciaron en los tiempos modernos.

En términos generales, la histórica debilidad del Estado para penetrar y vertebrar legítimamente a la sociedad ha respondido al carácter oligárquico de la dominación político-social. El control monopólico que ciertas capas "blancas" costeñas ejercieron sobre el Estado les permitió hacerse de prebendas lo cual les facilitaba los medios para conceder "favores" a sus clientes de las ciudades, al igual que a los "mestizos" e "indígenas" de la sierra. De este modo, la captura de los recursos estatales por ese grupo, al igual que las relaciones patrón-cliente que se regían de acuerdo a las jerarquías étnicas y estamentales, constituyeron los fun

22 El redescubrimiento de las instituciones sociales y políticas para explicar los fenómenos económicos ha inducido a incorporados como factores necesarios para esclarecer el tráfico ilícito de drogas. Ver, Francisco Thoumi, *Illegal Drugs in the Andes* (en prensa).

damentos del carácter patrimonial del régimen de dominación oligárquico²³.

La privatización del Estado por los grandes propietarios y los poderes locales determinaron que la incipiente administración pública se integrara por sus allegados, de modo que se ceñían a los intereses particulares de quienes los auspiciaban, y para lo cual se atenían a la proverbial sentencia de Porfirio Díaz en México, "a mis amigos todo, a mis enemigos la ley". En este contexto, era evidente que el Estado no tenía aptitud para integrar a la sociedad, ni tampoco para que ésta lo reconociera como entidad que representaba los intereses colectivos.

Después de muchos intentos fallidos durante el siglo xix, a lo largo de las tres primeras décadas del presente siglo, la apertura económica y el desarrollo capitalista de la agricultura y de la minería propiciaron la emergencia política de los propietarios de esas empresas y el inicio de la centralización estatal. La constitución de un incipiente aparato administrativo y los impuestos provenientes del comercio exterior permitieron la puesta en marcha de un lento y precario proceso de penetración estatal en la costa, que fue a la par con la formación de la cultura "criolla"; en tanto que, con excepción de los enclaves mineros, la sierra siguió en manos de los poderes regionales, razón por la que la sociedad limeña, y costeña, percibieron la región y sus singulares expresiones culturales como extrañas y propias del atraso de las masas indígenas y mestizas.

Las dificultades de comunicación en cada una de las regiones, y entre la costa y la sierra, se aunaron para reforzar la contraposición social y cultural entre los conjuntos sociales, en tanto que la selva, que comprende el 60% del territorio, se mante

23 Julio Cotler, *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978 (primera edición).

nía como una promesa exótica, donde algunos aventureros explotaban a los nativos para extraer recursos naturales, pero sin que estas actividades económicas se conectaran con las de otras regiones del "país".

Este panorama indujo a intelectuales de diferente filiación a definir la problemática peruana por su fragmentación y heterogeneidad, motivo de sus contradicciones y desgarramientos; de ahí que postularan la necesidad de integrar el "archipiélago" económico, social y cultural para darle cohesión al Perú.

No obstante, el régimen oligárquico se caracterizó por su permanente inestabilidad social y política, debido a los intermitentes enfrentamientos entre hacendados y trabajadores enfeudados, y entre aquéllos y las comunidades campesinas, así como por los conflictos laborales en las ciudades, plantaciones y minas; igualmente, por las disputas entre los pretendientes de las prebendas estatales, y por las diferencias que se presentaban entre los terratenientes y capitalistas nativos con los enclaves extranjeros. Esta situación dificultaba adelantar la consolidación de la autoridad estatal sobre el territorio y la sociedad; pero, asimismo, ella se vio trabada por la resistencia generalizada de los terratenientes y de los capitalistas a que el Estado desarrollara la capacidad de intervenir en la marcha económica y en la resolución de los conflictos sociales: bastaba que impusiera orden²⁴.

La crisis de los años treinta y la masiva emergencia de sectores de trabajadores, empleados e intelectuales alrededor del APRA, puso en evidencia la precariedad política de las fracturadas capas dominantes y del raquítico Estado que pretendía representadas. Como en otros casos del populismo latinoamericano, este partido perseguía constituir un frente de "clases" que

24 Rosemary Thorp, *Gestión económica y desarrollo en Perú y Colombia*. Lima: Universidad del Pacífico. 1995.

incorporara a la mayoría en la vida nacional; sus planteamientos nacionalistas y revolucionarios propendían a erradicar el la tifundismo y las relaciones de servidumbre, estatizar los enclaves capitalistas extranjeros y proteger la industria nacional para quebrar la "dependencia" del país del capital y los gobiernos extranjeros. Estas medidas debían integrar y nacionalizar la economía y la sociedad, y culminar con la construcción del Estado-Nación.

Frente a tal amenaza, los propietarios, nativos y extranjeros, las autoridades eclesiásticas y sus respectivos allegados se cobijaron bajo la tutela del ejército, lo que concedió desde entonces al aparato castrense una crucial figuración política dada su capacidad para reprimir las demandas y mantener el orden tradicional, tarea que cumplió durante las siguientes tres décadas. De ahí que, a fines de los años sesenta, el general Velasco, jefe del "Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada", reconociera que esa institución se había desempeñado como "el perro guardián de la oligarquía".

Este arreglo entre el conjunto de las fuerzas conservadoras con el ejército, y su contrapartida en la prolongada represión a las demandas populares y regionales que se agrupaban en el APRA, contribuyeron a que ambas organizaciones concentraran la representación de intereses contradictorios y que su existencia colmara la escena política. La represión oficial, la resistencia y el desafío a las instituciones y disposiciones legales agregaron nuevos motivos a la clásica división social y de inestabilidad al régimen oligárquico, lo que reforzó la importancia del ejército al punto que el Estado pasó a identificarse con las "fuerzas del orden".

De ese modo quedó pendiente de solución la consolidación del Estado durante las siguientes décadas, en tanto arena de confrontación y de solución legítima de los intereses contradic

torios, bloqueando la posibilidad de canalizar institucionalmente las actividades de la sociedad y de que ésta aceptara someterse a su imperio.

Mientras en los años treinta el Estado, el capitalismo y las nuevas organizaciones sociales y políticas, agrupadas alrededor del APRA, lograron hacerse presentes en alguna regiones, a partir de los años cincuenta aquéllos se extendieron de manera desigual por el país. La demanda de materias primas generada a causa de la reconstrucción europea después de la segunda guerra mundial y el ingreso de capitales extranjeros contribuyeron a expandir la presencia estatal, y a generar profundas alteraciones en el paisaje social que socavaron los cimientos de la exclusión social y política del régimen oligárquico.

La inversión extranjera bajo condiciones excepcionalmente favorables, sustentada por el núcleo oligárquico y la dictadura militar instaurada en 1948, favoreció el crecimiento sostenido de las exportaciones y de los ingresos fiscales, circunstancia que permitió al general Manuel A. Odría tomar distancia de sus aliados e impulsar el gasto público, a fin de constituir su propio círculo de poder y subsidiar el consumo urbano, en la esperanza de neutralizar el apoyo social al APRA.

Estas decisiones contribuyeron a resquebrajar la precaria integración oligárquica al promover la división de los intereses entre exportadores, industriales y terratenientes; lo que, a su vez, determinó que estos últimos perdieran capacidad de mantener sojuzgadas a la "indiada". De otro lado, dado el explosivo crecimiento demográfico, esas medidas contribuyeron a liberar al campesinado de las ataduras serviles de las haciendas y de las restricciones corporativas de las comunidades indígenas, al dar lugar a la emergencia de movimientos campesinos y a una masiva corriente de migración del campo a la ciudad, de la sierra a la costa; principalmente hacia Lima.

En el curso de las siguientes décadas, el fenómeno migratorio dio origen a profundas alteraciones en la composición demográfica del país: mientras en 1940 el 30% de la población radicaba en centros urbanos, en 1993 ese porcentaje alcanzó el 65%; más aun, dicho fenómeno modificó radicalmente el paisaje social, cultural y político del Perú, al promover la participación masiva de los migrantes y de sus descendientes en diversas esferas institucionales y propagar los nuevos estilos de vida en las áreas rurales.

Estas transformaciones contribuyeron a que, desde fines de los años cincuenta, se iniciara una insólita organización y movilización de las viejas y nuevas capas populares y medias urbanas, que apremiaron al Estado por la consecución de bienes públicos y privados: por ejemplo, ingresos y mejores condiciones laborales, vivienda y servicios públicos, especialmente educación y salud.

Paralelamente, una nueva generación de intelectuales, profesionales y sacerdotes propugnó la realización de "reformas estructurales" para integrar nacionalmente a la sociedad y "modernizar" el país. En circunstancias que la sombra de la revolución cubana amenazaba con extenderse a los países andinos, sectores de la Iglesia, de las Fuerzas Armadas y el gobierno norteamericano, mediante la Alianza para el Progreso, se sumaron a esos propósitos, para impedir la temida explosión social y el avance del comunismo.

Todo este movimiento desembocó en la emergencia de las organizaciones políticas reprimidas desde los años treinta, y en la constitución de nuevos partidos reformistas fundados en diversas bases sociales urbanas y filiaciones ideológicas; mientras que los viejos intereses oligárquicos no lograron integrarse y representarse políticamente de manera autónoma, en tanto se veían abandonados por sus tradicionales aliados, la Iglesia y el ejército.

Es decir, a fines de la década de los cincuenta, al compás de los cambios sociales que el país experimentaba, emergieron una serie de agentes sociales y políticos que, desde entonces, presionaron al Estado para que desempeñara funciones distributivas que incorporaran sus demandas y universalizara así los derechos ciudadanos.

Ante dichas presiones, durante las siguientes tres décadas los aparatos administrativos crecieron, sus recursos y atribuciones se incrementaron, y el Estado se hizo presente cada vez más a lo largo y ancho de la geografía y de la sociedad peruanas. Sin embargo, las condiciones en que se manifestó esta expansión estatal propiciaron el desarrollo de un período cargado de turbulencias políticas y de un pendular desarrollo económico que, al reforzarse mutuamente, produjeron sucesivas crisis de gobernabilidad²⁵.

Estas situaciones incapacitaron al Estado para cumplir con las expectativas sociales y, en esa medida, dieron lugar a que los nuevos agentes sociales y políticos protestaran, se enfrentaran a las autoridades, desacataran sus disposiciones y, en ciertos casos, hasta abandonaran la esfera política oficial.

En los sesenta, las apremiantes demandas de los nuevos actores sociales y las amenazas que éstos constituían para los sectores medios y altos, así como las cristalizadas concepciones ideológicas de los partidos, contribuyeron al desarrollo de una desaforada competencia entre las organizaciones políticas, sus respectivos jefes y sus atribuciones cuasi patrimoniales. Esta situación inhibió la constitución de un sistema de partidos e hizo imposible que se establecieran acuerdos que fortalecieran la organización y la

25 Efraín Gonzales de Olarte y Lilian Samamé, *El Péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo 1963-1990*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1991.

capacidad técnica de los aparatos administrativos del Estado, a fin de diseñar y ejecutar con relativa eficacia las nuevas funciones económicas y sociales que se les había otorgado.

De ahí que no se avanzara en la realización de las pendientes "reformas estructurales" y que la administración pública no pudiera desempeñarse de manera autónoma, en razón que los funcionarios públicos y judiciales respondían a intereses partidarios, factor decisivo para que se renovaran sus tradicionales lazos de dependencia personal con los titulares del poder político.

Sin embargo, y para responder a las presiones sociales, los gobiernos de esa década reemplazaron la apertura económica del período oligárquico por el modelo de industrialización de sustitución de importaciones, a la moda en América Latina, en detrimento de las exportaciones tradicionales de productos primarios; este modelo contribuyó a modificar la estructura de producción, del empleo y del ingreso urbano y, a su vez, dio cabida a la organización y a las presiones de los trabajadores urbanos.

Pero, tal como se experimentara en otros países, el estancamiento de las exportaciones fue a la par con el incremento del valor de las importaciones, y desembocó en un balance negativo del comercio con el exterior, mientras que, por la naturaleza misma de la administración pública, los permisos de importación, las exenciones tributarias y los diferentes tipos de controles estatales renovaron las concesiones de prebendas del Estado y contribuyeron a desordenar las finanzas públicas.

En 1967, la conjunción de estos fenómenos fue causal de que estallara la crisis económica y que para remediada el gobierno se viera precisado a decretar el ajuste ortodoxo. Estos resultados acabaron por dividir a los partidos y propiciar la emergencia de movimientos radicales, en tanto se exacerbaban los conflictos distributivos y las nuevas capas populares y medias se enfrentaban y negaban la autoridad del Estado.

En este panorama de desintegración política y social, el comando de las Fuerzas Armadas capturó el aparato estatal; pero, en vez de restablecer el viejo orden como se esperaba, para sorpresa general puso en ejecución drásticas reformas económicas y sociales inspiradas en las propuestas originales del APRA; estas decisiones fueron muestras palpables de la independencia que los militares habían adquirido en relación a los arcaicos intereses oligárquicos.

Las reformas y el inflamado discurso nacionalista del gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada pusieron fin a las bases económicas de la dominación oligárquica, y prometieron satisfacer las expectativas de la mayoría de la población, puesto que ofrecían elevar sus condiciones de vida, promover su incorporación en la escena nacional y constituirse en referentes de las nuevas funciones estatales.

Paradójicamente, esas promesas incentivaron la movilización social, a la que el gobierno procuró satisfacer mediante la elevación de los subsidios a la población urbana e impulsando la sustitución de importaciones, para lo cual recurrió al crédito internacional, con el consiguiente crecimiento de la deuda externa.

Sin embargo, el carácter castrense del gobierno impidió la participación política autónoma de los encontrados intereses sociales en el Estado, por lo que aquéllos desbordaron los controles corporativos que establecieron los militares e intensificaron sus contradictorias demandas, sin que hubiese modo de procesadas por canales institucionales. De otro lado, y asimismo por la naturaleza militar del gobierno, la burocracia vio limitada su actuación a la voluntad del "jefe indiscutido e indiscutible de la revolución", de los militares que compartían y confundían sus roles con los cargos que desempeñaban en la administración pública, así como de sus asesores ideológicos.

Nuevamente, la confluencia de estos factores originó un grave desequilibrio de las variables macroeconómicas y la desorganización de la economía fiscal que, al acompañarse con la exportación de los capitales privados, desembocaron en el estallido de la crisis económica a mediados de los setenta, que se prolongó, con diferentes grados de intensidad, durante los siguientes quince años. Mientras tanto, la organización y movilización populares, que no dejaban de crecer y adoptar un tono cada vez más radical, jaqueaban al gobierno militar de la "segunda fase" de su revolución, impidiéndole ajustar las variables económicas y recuperar la autoridad estatal.

En dicho contexto, el gobierno abandonó sus proclamas nacionalistas y antiimperialistas y tuvo que pedir auxilio a los organismos de crédito multilateral y al gobierno norteamericano; mientras aquéllos condicionaron su colaboración económica a la ejecución del ajuste estructural ortodoxo, Washington ofreció su apoyo a los militares siempre que éstos dieran inicio a un proceso de transición a la democracia, tal como sucedió a partir de 1978, y que reprimieran el incipiente narcotráfico²⁶.

Es así cómo, entre los veinte años que van de la década del sesenta a la del ochenta, creció la presencia estatal en la sociedad; pero, por las condiciones y la forma en que se efectuó, la administración pública no cumplió las funciones que se le adjudicaron ni alcanzó los fines previstos. El resultado de estas situaciones sería que la mayoría mostrara su hostilidad al Estado, lo desatagara y por último, hasta que determinados actores radicales procuraran destruirlo mediante el recurso a la violencia.

En parte, estas reacciones se debieron a que la participación política centrada en el mundo urbano y la sustitución de impor

26 Julio Cotler, *Política y sociedad. Cambios y continuidades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1994, pp. 59-141.

taciones ejercieron una influencia determinante sobre las decisiones gubernamentales para que favorecieran, de manera desigual, a los pobladores de las ciudades en desmedro de los habitantes de las áreas rurales de la sierra del país, donde sigue concentrada la agricultura tradicional. La consecuencia fue la desarticulación de la producción de esa región del consumo urbano y de la producción industrial de la costa, con el consiguiente empobrecimiento relativo y la continua migración del campesinado serrano e indígena²⁷.

A este respecto, Caballero afirma que la característica más saltante de la política económica fue su sesgo urbano: "El trato que recibió la agricultura y la industria fue diametralmente opuesto. Mientras la industria recibió protección indiscriminada... las exportaciones tuvieron impuestos severos y controles destinados a mantenerlas en bajos niveles, las importaciones de alimentos que se producían en el país fueron subsidiadas durante varios períodos y los precios de los productos importados se mantuvieron artificialmente bajos"²⁸.

La reforma agraria decretada por el gobierno militar en 1969, con la que se pretendió resolver la cuestión agraria y expandir el mercado interno, no resolvió la marginación del campesinado, especialmente del que se localizaba en la sierra; esto fue resultado del decidido apoyo que otorgó a la sustitución de importaciones que beneficiaba a las capas urbanas medias y al

27 Elena Alvarez, *Política agraria y estancamiento de la agricultura, 1969-1977*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980; Raúl Hopkins, *Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana 1944-1969*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1981. Adolfo Figueroa, *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*. Cambridge University Press, 1984.

28 José María Caballero, "Agriculture and the Peasantry under Industrialization Pressures: Lessons from the Peruvian Experience". *Latin American Research Review*, vol. XIX, No 2, 1984, pp. 3-41.

tas²⁹, y ocasionó con mayor fuerza que las migraciones rurales prosiguieran, y que los paliativos que adoptaron los sucesivos gobiernos tampoco resolvieran la cuestión agraria, con la consiguiente agudización de los problemas distributivos del país³⁰.

Sin embargo, así como las migraciones rurales, las movilizaciones campesinas y la reforma agraria contribuyeron a liberar a las masas campesinas de las rígidas estructuras patrimoniales de la hacienda y a quebrar los mecanismos de dominación tradicionales, la sustitución de importaciones y la emergencia de organizaciones políticas reformistas contribuyeron de manera accidentada al crecimiento urbano y al de la participación social, a la expansión de la educación y de la comunicación; es decir, esos factores y sus respectivas consecuencias alentaron desigualmente los procesos de "individuación" y "modernización" del país.

Estos complejos fenómenos produjeron el relativo desarraigo de las formas tradicionales de existencia del campesinado y, entre ellos, de vastos sectores indígenas, así como de las capas medias de las ciudades, y, de manera especial, de los jóvenes de esos espacios sociales. Entonces, tal como lo afirmaron diversos autores, las transformaciones del campesinado indígena y, en general, de la población serrana contribuyeron a la emergencia de los "cholos" como una nueva categoría social.

En efecto, la movilidad geográfica, social y cultural de dichos sectores sociales provocó la ruptura de los patrones corporativos y estamentales de filiación colonial, a la par que favorecía sus comportamientos individualistas y pragmáticos, propios

29 Adolfo Figueroa y Richard Webb, *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975.

30 Adolfo Figueroa, *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993.

de los valores modernos. Por esto, el "cholo" se distanció social y culturalmente del "indio" y de su contrapartida el "misti", y se constituyó en una figura social nueva y desafecta de ambos³¹.

La fluida situación de este nuevo personaje social había propiciado la emergencia de una "ética de trabajo" que volcaría en la realización del "mito del progreso", que privilegia la educación -y el dominio del castellano- para incorporarse en el mercado laboral, formal y/o informal, adquirir estilos de vida urbanos, escalar posiciones en la jerarquía social y acceder a los derechos ciudadanos, que constituyen los símbolos de éxito persona³².

Para lograr este cometido, los migrantes de las ciudades se han valido de diferentes mecanismos que combinan de manera indiscriminada: articulan prácticas e intercambian en la ciudad recursos procedentes del campo; aprovechan las redes familiares y de coterráneos para acceder a la información y a las oportunidades de empleo, vivienda y recreación, por lo que estos grupos primarios se constituyen en referentes culturales y depositarios de su confianza personal; intervienen en clientelas políticas para

31 José María Arguedas, "Evolución de las comunidades indígenas. El valle del Mantaro y la ciudad de Huancayo: un caso de fusión de culturas no comprometidas por la acción de las instituciones de orden colonial". *Revista del Museo Nacional*, tomo XXVI, pp. 140-194, Lima, 1957. François Bourricaud, *Cambios en Puno*. México: Instituto Indigenista Interamericano, 1967. Julio Cotler, "La mecánica de la dominación interna y del cambio social" en *Perú Problema. Cinco Ensayos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1968, pp. 153-197. Aníbal Quijano, *Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú*. Lima: Mosca Azul editores, 1980.

32 Norma Adams y Néstor Valdivia, *Los otros empresarios. Ética de migrantes y formación de empresas en Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1991; Jürgen Golte y Norma Adams, *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1987; Carlos I. Degregori "Del mito de Inkarrí al mito del progreso: poblaciones andinas cultura e identidad nacional", *Socialismo y Participación* N° 36, diciembre 1986.

obtener ventajas particulares, a la vez que participan en organizaciones sociales y partidos para que el Estado reconozca sus derechos colectivos. Esto ocasiona que se haya destacado la participación de hombres y mujeres en los movimientos campesinos, en las organizaciones barriales y sindicales; así como en organizaciones políticas legales e ilegales. De ahí que en el transcurso de las últimas décadas esta población haya experimentado una relativa movilidad social a través de la educación y las actividades económicas, formales o "informales", del empleo público y la participación política.

En la medida que durante los últimos treinta años este tipo de cambios ha comprometido al conjunto de las emergentes capas medias y populares pertenecientes a las distintas regiones del país, los nuevos usos y costumbres de esta población se han ido generalizando y difundiendo en las zonas rurales a través de los medios de comunicación, contribuyendo a la formación de un escenario nacional de carácter híbrido. Mientras que la denominación "chola" ha pasado a ser usada despectivamente para identificar a los migrantes serranos recientes, el conjunto de esas nuevas capas sociales son calificadas indistintamente de "provincianas" o de formar parte de la masa o clase "popular".

En tanto los migrantes y sus descendientes desempeñaban -al igual que en la actualidad- ocupaciones y posiciones sociales subordinadas y marginales en la sociedad, estas "masas plebeyas" se mostraron favorables a planteamientos distributivos con evidentes connotaciones socio-raciales, que recogieron las ideologías y los partidos populistas y marxistas³³.

La percepción de esas masas en el sentido que los "blancos" ejercen control sobre la propiedad y los aparatos estatales en su

33 Carlos Franco, *La otra modernidad. Imágenes de la sociedad peruana*. Lima: CEDEP, 1991.

propio beneficio, sin dar cabida a las aspiraciones que aquéllas albergan respecto a movilidad social y, por otro lado, que éstos advirtieran que las presiones desde abajo amenazaban su predominio, dio lugar a que sus contradicciones sociales tuvieran connotaciones étnicas y raciales³⁴.

Dicha percepción era propia del tradicional carácter de los terratenientes, de los empresarios y de las capas medias urbanas, al que se agregaron los privilegios derivados de la sustitución de importaciones, en contraste con la desocupación y el subempleo urbano que afectaba a las masas plebeyas, de ahí que la población chola -provinciana- popular elaborara estrategias que le permitieran abrirse paso y romper el monopolio social que detentaban los sectores privilegiados.

Las insistentes presiones que con distintos grados de violencia ejercieron organizadamente los trabajadores sobre el Estado se combinaron con variadas prácticas "informales", es decir extra-legales, que acabaron por caracterizar la condición de estos sectores sociales³⁵. A ello se sumó que, durante los años setenta y ochenta, la radicalizada participación política de la juventud proveniente de los sectores populares urbanos impulsó los conflictos sociales "hasta sus últimas consecuencias" en virtud que este tipo de comportamiento podía ser la única manera de lograr el reconocimiento de sus derechos³⁶. De igual manera, los

34 José Guillermo Nugent, *El laberinto de la choledad*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1992; Gonzalo Portocarrero, *Racismo y mestizaje*. Lima: Sur, 1993.

35 Jürgen Golte, "Nuevos actores y culturas antigua", en J. Cotler (ed.), *Perú 1964.1994. Economía, sociedad y política*. Lim: Instituto de Estudios Peruanos, 1995, pp. 135.148.

36 Julio Cotler, "La radicalización política de la juventud popular en el Perú", *Revista de la CEPAL* N° 29, 1986, pp. 109.120; y "La cultura política de la juventud popular del Perú" en Norbert Lechner (comp.), *Cultura política y democratización*. Buenos Aires: CLACSO 1987, pp. 127.145. Jorge Parodi, *"Ser obrero es algo relativo..." Obreros, clasismo y política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1986.

grupos subversivos reclutaron a sus miembros entre la juventud provinciana educada y exacerbaron sus discursos y sus prácticas terroristas para lograr sus objetivos de transformar totalmente el país y el mundo³⁷.

Las prácticas informales y la subversión dieron lugar a que, durante los años ochenta, se señalara que el Perú atravesaba una situación de "anomia", lo que dejaba traslucir la percepción generalizada en el sentido que el Estado carecía de la legitimidad social necesaria para pretender representar y ordenar la sociedad.

Fue por ello que, durante los años ochenta, las críticas y las propuestas liberales de Hernando de Soto³⁸ encontraron un sorprendente éxito, tal como sucedió también con el diagnóstico de José Matos Mar³⁹. De acuerdo a teorías en boga, Hernando de Soto explicó los problemas del país por el carácter rentista de la economía (*rent-seeking*), en tanto que los agentes conectados con los partidos políticos lograban por su intermedio que el Estado les concediera prebendas, práctica que fue denominada "mercantilista". Esta situación, al desvirtuar y distorsionar el mercado, condenaba a la mayoría que no contaba con esos recursos a desempeñarse "informalmente", al margen y en contra de las disposiciones legales. De allí se deducía que, para corregir esta situación, debía cambiarse el modelo de sustitución de im-

37 Carlos Iván Degregori, *Ayacucho 1969-1979. El surgimiento de Sendero Luminoso*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1990; del mismo autor, *Qué difícil es ser Dios: ideología y violencia en Sendero Luminoso*. Lima: Zorro de Abajo, 1989. Denis Chávez de Paz, *Juventud y terrorismo. Características sociales de los condenados por terrorismo y otros delitos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1989.

38 Hernando de Soto, *El Otro Sendero. La revolución informal*. Lima: Ed. El Barranco, 1986.

39 José Matos Mar, *El desborde popular y la crisis del Estado (criollo)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984 (primera edición).

portaciones por el de una economía de mercado, mientras se reducía las funciones correspondientes al Estado, requisito necesario tanto para erradicar las redes de clientela tejidas por los partidos políticos populistas cuanto para crear las condiciones que permitieran a los agentes económicos y sociales tener igualdad de oportunidades.

Por su parte, Matos Mar, en una tónica neo-indigenista, afirmaba que la informalidad de los provincianos y la subversión respondían al "desborde popular" que sobrepasaba las trabas impuestas por el Estado, representante de los intereses "criollos" localizados en Lima, que desde la independencia había concentrado el poder en detrimento de las provincias, del campesinado andino y de sus descendientes, por lo que concluía proponiendo la reorganización del Estado en modo tal que incorporara los actores y los intereses sociales marginados.

Es así cómo, aunque con diferente grado de precisión, ambos autores contribuyeron a desacreditar al sistema político y al Estado por bloquear las aspiraciones de progreso de la mayoría de la población; y, en ese sentido, contribuyeron a desprestigiar a los partidos políticos, a sus dirigentes y a la administración pública, señalando que éstos se dedicaban a satisfacer exclusivamente sus intereses particulares y los de sus clientes privilegiados.

En este contexto, se reforzó la concepción relativa a que la legalidad era una construcción espuria y que los encargados de ejecutarla beneficiaban exclusivamente a unos pocos, situados en las esferas altas del poder económico y político⁴⁰. Por tanto, no era de extrañar que, en 1991, el 84% de los encuestados por la empresa Apoyo declararan no tener confianza en la actuación de

40 Maruja Barrig, *La ley es la ley. La justicia en la literatura peruana: antología*. Lima: Centro de Estudios de Derecho y Sociedad (CEDYS), 1980. Luis Pásara, *Jueces, Justicia y Poder en el Perú*. Lima: CEDYS, 1982

los tribunales⁴¹, lo cual fue uno de los motivos del respaldo masivo que recibió Fujimori cuando fustigó al Poder Judicial para justificar el auto-golpe de 1992, situación que no ha variado.

El resultado fue que durante la década pasada, los sectores populares - denominados indistintamente cholos, provincianos, o informales- establecieron una relación ambigua con el régimen político: respaldaron a las organizaciones políticas y parecieron aceptar los dictados de la autoridad, sólo en tanto éstos respondían a sus demandas distributivas. Pero, en la medida que aquéllas defraudaron las expectativas populares, el electorado las abandonó y sus representantes impulsaron intensas luchas sociales, sin medir las consecuencias; en tanto que una vez que dichas luchas también se mostraron ineficaces para alcanzar sus objetivos y, al contrario, exacerbaban los problemas, la ciudadanía también desertó de los partidos gobernantes y, más aun, perdió confianza en la acción política.

Estos resultados contribuyeron a inhabilitar a las organizaciones sociales y políticas con el consiguiente cierre de su ciclo histórico; ello se vio acompañado con el repliegue de la sociedad a la esfera privada, en la que priman los comportamientos pragmáticos de los "gorreros" (*free-riders*) en los que "cada uno baila con su propio pañuelo" y para los cuales "todo vale",

En una palabra, en el curso del proceso de transformación del país ocurrido en las últimas cuatro décadas los emergentes sectores populares y medios, tradicionalmente excluidos del ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía, reforzaron sus actitudes y comportamientos contrarios a las prescripciones oficiales para lograr el ansiado progreso, hecho que, a su vez, con

41 *El Dominical de El Comercio*, 15 de octubre de 1995, p. 2

tribuyó a debilitar las precarias capacidades de los aparatos estatales para imponer la ley.

Como se verá más adelante, este cuadro constituyó el escenario en el que se desarrolló el tráfico de drogas que contribuyó a poner en peligro la seguridad del país.

ii. El Dorado

Desde el siglo pasado la elite política concibió la región de la selva como una fuente inagotable de riquezas, opinión que se reforzó con el "boom" del caucho, que estimuló diversos y fallidos proyectos de colonización. En los años veinte, el gobierno de la época dio inicio a la construcción de carreteras de "penetración"; luego, las presiones campesinas por la tierra y las migraciones a las ciudades ocurridas durante los años cincuenta y sesenta, al igual que las preocupaciones geopolíticas de los militares, contribuyeron a que los gobiernos ejecutaran proyectos de colonización⁴², en la certeza que la región amazónica debía convertirse no solamente en la despensa del país, sino del mundo. Además, la convicción de que el subsuelo amazónico tenía cuantiosos recursos mineros influyó también en esta decisión.

Estas concepciones sirvieron para construir una mitología con respecto a la selva que no se apoyaba, necesariamente, en el conocimiento científico de su realidad geográfica⁴³. Esas creencias dieron motivo a múltiples controversias que se mantuvie

42 Carlos E. Aramburú, "Problemática social en las colonizaciones", en *Población y colonización en la Alta Amazonía peruana*. Lima: Consejo Nacional de Población y Centro de Investigación y Promoción Amazónica. Lima, 1984; pp. 65-79. Alejandro Camino, "La colonización como problemática social"; idem, pp. 81110.

43 Marc Dourojeanni, "Potencial y uso de los recursos naturales: consideraciones metodológicas" en idem, pp. 111-121.

ron en círculos restringidos y no lograron modificar la percepción sobre la región amazónica⁴⁴.

Nadie mejor que el presidente Fernando Belaunde reflejó esas expectativas con respecto al futuro que le esperaba a la selva. En el marco de su programa de "conquista del Perú por los peruanos", durante su primer gobierno (1963 -1968) desarrolló un programa destinado a ampliar la frontera agrícola de la selva central que debía promover la redistribución geográfica de la población y, más aun, proyectar la integración física de América del Sur. Para tal efecto, comprometió el crédito externo en la construcción de la "carretera marginal" y en el desarrollo de proyectos especiales, al mismo tiempo que promulgó la Ley 15600 y dictó una serie de dispositivos para favorecer el desarrollo de la región amazónica. Por estos motivos, el presidente Belaunde y su partido, Acción Popular, conquistaron la imaginación de la ciudadanía y se arraigaron políticamente en dicha zona.

La apertura de nuevos horizontes en la selva central favoreció que, entre 1961 y 1981, las provincias de Chanchamayo y Satipo, en el departamento de Junín, y de Oxapampa, en Pasco, experimentaran un crecimiento poblacional de 6% al año, equivalente a cerca del doble de la tasa nacional; por lo que en 1972, con una población de 139.000 habitantes, el 44% de los pobladores de la selva central eran inmigrantes⁴⁵.

44 Walter Mertens "Políticas poblacionales en la Amazonía peruana" en: *Amazonía Peruana* Nº 13, vol. VII, setiembre 1986, pp. 35-65. Richard Chase Smith, *Las comunidades nativas y el mito del gran vacío amazónico. Un análisis de planificación para el desarrollo en el Proyecto Especial Pichis Palcazu*. Lima: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, 1983. Marc J. Dourojeanni, *Amazonía ¿Qué hacer?* Iquitos: Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía, 1990.

45 Fernando Santos Granero y Frederica Barclay Rey de Castro, *Ordenes y desórdenes en la Selva Central. Historia y economía de un espacio regional*. Lima: Instituto de

Los focos guerrilleros que se implantaron en esta área en 1965 y la reacción militar puesta en marcha para aplastados, tal como efectivamente sucedió, fortalecieron relativamente la presencia estatal en esta parte de la selva. En efecto, además de la instalación de guarniciones militares y puestos policiales, la provisión de créditos oficiales y de asistencia técnica facilitaron el desarrollo de plantaciones de café y de té, de empresas dedicadas a la explotación forestal y a la expansión de la pequeña y mediana propiedad dedicada a la producción de frutales, de arroz y maíz.

A diferencia de lo que acontecía en la sierra, este tipo de actividades articularon la economía de la selva central y la vincularon con el mercado costeño e internacional, por lo que esta región se constituyó en un polo alternativo de atracción a la población de los Andes Centrales. De ahí que una parte del continuo movimiento de la población se desplazara hacia la selva y ocupara tierras en el departamento de San Martín.

Durante los años setenta, los dirigentes de la Federación Agraria Selva Maestra (FASMA) -nombre que denotaba su filiación política- exigieron al gobierno que les entregara certificados de posesión de la tierra, de acuerdo a las disposiciones contenidas en la ley de reforma agraria dictada por el gobierno militar, que los organismos públicos encargados de promover la agricultura ofrecieran mejores precios por sus cosechas y establecieran mecanismos de comercialización y de crédito a la producción de arroz y maíz.

Sin embargo, el ajuste económico decretado en 1978 para resolver la crisis económica determinó la elevación de las tasas bancarias de interés y la reducción del financiamiento público a





los agricultores, al tiempo que el gobierno promulgaba una legislación coercitiva y comenzaba a ejecutar operativos policiales para controlar el incipiente crecimiento de la producción ilegal de la coca, a instancias de las presiones norteamericanas.

Para lograr la atención estatal que permitiera la satisfacción de sus exigencias, la FASMA organizó una exitosa huelga en 1982 que fue violentamente reprimida, en tanto sus dirigentes eran perseguidos y acusados de colaborar con los movimientos subversivos. Tal acontecimiento, sumado a la crítica situación económica del país, y del otro lado, a la demanda creciente de las hojas de coca, determinó que los agricultores se dedicaran a su cultivo, al punto que entre 1984 y 1989 se produjo el boom de la coca.

La abundancia de tierra y el clima apto para cultivar dicha planta, la experiencia de la población migrante en su labranza, los rudimentarios procedimientos necesarios para elaborar pasta básica y el hecho que tanto la planta como los estupefacientes contaran con un mercado seguro, contribuyeron de manera conjunta a que los elevados precios de la coca y las drogas adquirieran claras ventajas competitivas sobre otros productos.

Entre la década de los años cincuenta y mediados de los años setenta la superficie dedicada al cultivo de coca fue alrededor de 15.000 hectáreas con igual cantidad de toneladas cosechadas, que se destinaron fundamentalmente al consumo tradicional⁴⁶. En 1977, la superficie cultivada se elevó a 20.000 hectáreas; en 1980 se duplicó; llegó a 56.000 hectáreas en 1982 y, en 1993, 196.000 hectáreas produjeron 157.000 toneladas de hoja de coca⁴⁷. Es decir, que en un período de 16 años, la super

46 Ruggiero Romano, "¿Coca buena, coca mala? su razón histórica en el caso peruano", en *La coca andina*, op. cit., cuadro 1, p. 303.

47 En 1995, la administración norteamericana y el gobierno peruano estimaban que

ficie se incrementó en cerca de trece veces y la producción en diez⁴⁸.

Este rápido incremento de la superficie y del volumen de producción de la hoja de coca estuvo acompañado por el cambio de la localización de la producción. En 1974, el 54% del área dedicada a este cultivo se encontraba en el departamento del Cusco y 24% en el de Huánuco, mientras que el departamento de San Martín participaba con el 1%. Ocho años más tarde, la participación del Cusco cayó a 13%, mientras que el 36% se concentró en Huánuco y 45% en San Martín, concretamente en el valle del Huallaga⁴⁹. Es decir que el incremento de la producción de la hoja de coca se concentró en la selva central, tal vez por su relativa cercanía a la frontera colombiana.

Estas tendencias coincidieron con el hecho que entre 1978 y 1988 el precio de la hoja de coca se elevó diez veces⁵⁰ y su participación en el Producto Interno Bruto fue del 8%, en el periodo 1988-89⁵¹; durante los siguientes años, el valor de la planta

la superficie cultivada era de 119.000 hectáreas y la producción de hojas de coca era de 220.000 toneladas. De todas maneras, cualquiera sea el origen de los datos, se constata un significativo crecimiento de la producción de coca durante la década pasada: Macroconsult, *Impacto económico del narcotráfico en el Perú*, 1990. Cuánto S.A., "Impacto de la coca en la economía peruana. Perú 1980.1992". Lima, setiembre 1993; CEDRO, *El impacto económico del cultivo de la coca*. Lima, 1994. Elena Alvarez, *Illegal Export.Led Growth in the Andes. A Preliminary Econo. mic and Socio.Political Assessment for Peru*, 1993; de la misma autora, "Efectos económicos del sector ilícito de drogas en el Perú" en John Crabtree y Jim Thomas, *El Perú de Fujimori*. Lima: Universidad del Pacífico. Instituto de Estudios Peruanos, 1999, pp. 181.215.

48 Ibán de Rementería, op.cit., cuadro Sa, p. 98.

49 Ver, Juan Ossio *et al.* "Cosmovisión andina y el uso de la coca" en *La coca... tradición, rito, identidad*, op. cit., cuadro 2, p. 300.

50 Rementería, op. cit. p. 102

51 Elena Alvarez, "Efectos económicos del sector ilícito de drogas en el Perú", en Crabtree y Thomas, op. cit.

sufrió bruscas variaciones y en 1995 tuvo una fuerte caída, lo que contribuyó a que la participación de la coca en el producto nacional cayera a menos del 1 %. Este declive de los precios se debió a una combinación de factores, tales como el desmantelamiento del cartel de Medellín y luego el de Cali, el sistemático crecimiento de la producción de coca en Colombia, la aparición del hongo y la interdicción aérea en el Perú; factores que pueden haber inducido a muchos productores a elaborar pasta básica y cocaína, para compensar esa pérdida de los precios de la coca.

Sin embargo, con excepción de 1995, el ingreso proveniente de la producción de coca ha sido superior al que generan los cultivos legales. Para enero de 1997, cuando los datos oficiales señalaban una fuerte reducción de las hectáreas dedicadas a su cultivo, Alvarez estima que una familia de cinco miembros que producía coca en una típica chacra de 1.5 has. obtenía entre 7.099 y 11.396 dólares; es decir entre 1.420 y 2.279 dólares por persona, muy cerca al promedio nacional, y muy superior al ingreso rural del país derivado de la producción legal, que oscila entre 420 en la sierra y 720 dólares en la costas.

El crecimiento de la producción de coca y de las drogas ejerció una fuerte demanda de jornaleros, con salarios entre tres y cinco veces superiores a los que se ofrecían en la sierra: a mediados de los ochenta, el 75% de los jefes de familia del Alto Huallaga estaban en capacidad de contratar asalariados eventuales para cosechar la hoja de coca, que les permitía obtener un rendimiento económico para financiar y subsidiar la producción de cultivos legales. De ahí que, sólo en San Martín, el área de estos cultivos creció en 70%, de 88.000 hectáreas en 1980 a 145.000 en 1988;

pero, en 1990 se redujo en 25%, simultáneamente a la caída de los precios de las drogas y de la crisis económica del país⁵³.

Este conjunto de factores hizo posible que las zonas productoras de coca constituyeran focos de atracción de la población de diferentes regiones del país y que, para 1993, Alvarez estimara que entre 150.000 y 175.000 personas - equivalente al 7% de la población rural económicamente activa- estuvieron ocupadas directamente en esta actividad, a las que habría que agregar los trabajadores relacionados con la elaboración, transporte y almacenamiento de estupefacientes.

La población de esas áreas tenía características particulares: era mayormente originaria de otros departamentos y estaba formada principalmente por jóvenes varones. En 1993, el 16% de la población peruana entre 15-34 años era migrante, de los cuales el 52% estaba constituida por varones, en tanto la población radicada en Huánuco seguía esa tendencia general, en San Martín y Ucayali dichas proporciones eran de 30% y 25%, de los cuales el 61 % y el 60% eran varones, respectivamente; lo que evidencia la atracción especial que tenían estas dos últimas circunscripciones.

El incremento de habitantes de los departamentos de Huánuca, San Martín y Ucayali, y el crecimiento de la población urbana y rural de dichas circunscripciones durante el periodo intercensal 1961-1993, fueron notablemente superiores a los del promedio nacional (cuadros 3 y 4). Así también, en el período

53 Francisco Verdara, "Algunos mitos -no todos- sobre el problema de la coca", *Quehacer* N° 61, octubre-noviembre 1989, pp. 93-97. Carlos Aramburú y Eduardo Bedoya, "Poblamiento y uso de los recursos en la Amazonía Alta: el caso del Alto Huallaga" en CIPA e INANDEP, *Desarrollo amazónico: una perspectiva latinoamericana*. Lima, 1985, pp. 113-178. Andrew Maskrey, Josefa Roja y Teocrito Pineda (eds.), *Raíces y bosques. San Martín, modelo para armar*. Lima: ITDG, 1991. Cuánto S.A., op. cit.

1981-1993 la población comprendida entre 15 y 34 años de dichos departamentos experimentó un crecimiento por encima del promedio total: mientras el incremento nacional de este grupo de edad fue de 36%, en Huánuco, San Martín y Ucayali fue de 41 %, 90% y 64%, respectivamente.

A su vez, en dicho lapso, también el aumento de este grupo de edad en la composición urbana y rural de las mencionadas jurisdicciones fue superior con respecto al que experimentó el país: mientras el incremento de los jóvenes en la población urbana total fue de 39% y 11 % en la población rural, en Huánuco fue de 68% y 27%; en San Martín de 260% (!) y 77%; y en Ucayali de 52% y 42%, respectivamente.

Pero, mientras la característica educacional de este grupo de edad seguía la tendencia general del país, consistente en la reducción de la proporción de analfabetos y de estudiantes con escasos grados de educación primaria y el incremento de los niveles de educación secundaria y superior, la población joven en los mencionados departamentos se encontraba rezagada educacionalmente en relación al nivel promedio alcanzado en el país (cuadro 5).

Es así cómo en el Perú, al igual que en Bolivia y Colombia, migrantes en zonas de colonización de la selva incursionaron en la producción de coca y narcóticos derivados de esta planta, en razón que esta actividad les proveía de ingresos extraordinarios, en circunstancias que la débil y desacreditada presencia estatal, propiciaba que ignoraran o des acataran las normas oficiales.

Cuadro 3
Población censada, urbana y rural, y tasa de crecimiento según departamentos 1961-1993

	Población censada		Población urbana		Población rural		Tasa de crecimiento (%)		
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Total	Urbana	Rural
Perú									
1961	9.906.746	100,0	4.698.178	47,4	5.208.568	52,6	2,9	5,0	0,5
1972	13.538.208	100,0	8.058.495	59,5	5.479.713	40,5	2,6	3,6	0,8
1981	17.003.210	100,0	11.091.923	65,2	5.913.287	34,8	2,2	2,8	0,9
1993	22.048.356	100,0	15.458.599	70,1	6.589.757	29,9			
Huánuco									
1961	326.684	100,0	69.532	21,3	257.152	78,7	2,1	3,9	1,5
1972*	409.514	100,0	106.399	26,0	303.115	74,0	1,7	3,8	0,9
1981*	477.877	100,0	148.427	31,1	329.450	68,9	2,7	4,5	1,7
1993	654.489	100,0	232.778	38,6	401.711	61,4			
San Martín									
1961	161.763	100,0	95.784	59,2	65.979	40,8	3,0	2,9	3,1
1972	224.427	100,0	131.793	58,7	92.634	41,3	4,0	3,6	4,6
1981	319.751	100,0	181.210	56,7	138.541	43,3	4,7	5,3	3,8
1993	552.387	100,0	335.942	60,8	216.445	39,2			
Ucayali									
1961	96.821	100,0	37.845	39,1	58.976	60,9	2,0	5,4	-1,0
1972*	120.501	100,0	67.675	56,2	52.826	43,8	3,4	4,7	1,5
1981*	163.208	100,0	102.660	62,9	60.548	37,1	5,6	5,9	5,1
1993	314.810	100,0	204.795	65,1	110.015	34,9			

*Datos reconstruidos de acuerdo a la División Política Administrativa de 1993.

Fuente: 1961: INEI. Censo Nacional de 1981, tomo I.

1972-1993: INEI. Censo Nacional de 1993, tomo I.

Cuadro 4
Incremento de la población total y por departamentos, 1981-1993 (%)

	Total	Urbana	Rural
Perú	36	39	11
Huánuco	74	65	21
San Martín	73	85	55
Ucayali	57	79	26

Fuente: Censos 1981-93. Elaboración propia.

Cuadro 5
Nivel de educación del grupo de 15-34 años (%): 1981-1993

Nivel educativo	Perú		Huánuco		San Martín		Ucayali	
	1981	1993	1981	1993	1981	1993	1981	1993
Sin educación	8	5	18	13	8	6	5	5
Primaria *	37	25	50	41	58	45	52	32
Secundaria *	42	45	23	31	29	36	38	48
Superior*	12	24	6	13	4	11	4	13

*algún grado de educación primaria, secundaria y superior.

Fuente: Censos 1981 y 1993.

iii. Organización social y violencia

Estos datos sugieren que la mayoría de la población de esas zonas de colonización, donde se desarrolló el cultivo de la coca y la elaboración de narcóticos, eran representantes típicos de los procesos de desarraigo y de transformación social y cultural que se ha mencionado anteriormente. Sin embargo, varios factores contribuyeron a que, a partir de su desconocimiento y enfrentamiento con las normas oficiales, tuvieran mayores oportunidades para desplegar sus iniciativas para lograr el "progreso" ansiado.

Los campesinos andinos encontraron posibilidades económicas en la producción de coca y en el narcotráfico en la zona de colonización debido a la inexistencia de grandes propietarios que controlaran el acceso a la tierra o de instituciones opuestas por razones morales o religiosas a dichas actividades. Igualmente, porque el Estado tenía una débil presencia y sus representantes estaban dispuestos a participar directa o indirectamente en esas, al igual que en otras, actividades ilegales.

Tales factores favorecieron que dicha población se articulara, indistintamente, con los mercados legales e ilegales, locales, regionales y nacionales, a través de redes sociales relativamente cerradas, a fin de reducir los riesgos que comportan las actividades prohibidas, formadas por amigos, familiares y paisanos, y en quienes sus integrantes depositan su confianza y lealtad personales. Por su composición, muchas veces las redes adquieren connotaciones étnicas y regionales fundadas en los orígenes sociales y culturales de sus participantes, en los cuales se desarrollan códigos de conducta que ignoran las convenciones sociales⁵⁴.

54 Esta organización social y cultural es característica de la producción de drogas como de todo tipo de actividad ilegal; ver Phil Williams "Drug Trafficking, Risk Management and Strategic Alliances" en Conference on Economics of the

Este tipo de organización social se debe, en parte, a la reducida capitalización de los productores locales, dedicados al cultivo de coca y a la elaboración primaria de las drogas, y a su inexperiencia empresarial, a diferencia de lo que ocurría en los carteles colombianos o mexicanos que procesan y comercializan los estupefacientes, etapas en las que se obtienen muy elevados beneficios, y a su escaso previo conocimiento en complejas actividades ilegales.

Sin embargo, dichas redes se caracterizan por la jerarquía entre los patrones de "firmas" -generalmente colombianos sus ayudantes o encargados, los "traqueteros" (acopiadores de la droga), sicarios, peones. Además, la naturaleza ilegal de las actividades de las redes conspira para que no se constituyan en organizaciones estructuradas; esto es así, por el peligro a que se conozca la identidad de los jefes y cómo operan, y porque la composición de dichos tejidos sociales cambian continuamente para evitar ser detectados. Por último, las elevadas utilidades y la relativa facilidad para participar en el negocio de las drogas atrae a nuevos operadores en las diferentes etapas de la producción y tráfico ilícito de estupefacientes⁵⁵.

Para que la inestabilidad y la inseguridad sean notas dominantes de las relaciones sociales, a lo antedicho se agrega la mudanza de sus miembros hacia reductos donde no los alcance la persecución policial, lo que pueden hacer gracias a la libre y extensa disponibilidad de tierras en la selva; o porque se trasladan temporalmente hacia actividades legales ante eventuales caídas de los precios de la coca y de las sustancias psicotrópicas. Es de

Narcotics Industry, Sponsored by the Bureau of Intelligence and Research, U.S. Department of State and the Central Intelligence Agency, Washington, November 21-22 1994.

55 Francisco Thoumi, *The Illegal Drugs in the Andes*, op. cit.

cir, la naturaleza relativamente trashumante de la población rural del valle del Huallaga y su movilidad ocupacional conspiran contra su estabilidad geográfica y social.

Esta situación contribuye a que las relaciones interpersonales y entre los grupos conectados a las actividades prohibidas se caractericen por su elevado grado de conflictividad y que el recurso a la violencia sea frecuente para dirimir diferencias internas, castigar a los que no cumplen los compromisos adquiridos y a los supuestos infidentes; expulsar a los competidores y apoderarse de sus cargamentos; enfrentar a los representantes de la ley, jueces y policías, renuente s a aceptar las coimas de los productores de coca o de los traficantes de estupefacientes.

Asimismo, la "plata fácil", obtenida merced a la economía ilícita, estimula el consumo conspicuo de alcohol y estupefacientes, en tanto la prostitución y el ejercicio de la violencia constituyen símbolos de éxito y de "machismo", principalmente entre los jóvenes desarraigados de sus familias y comunidades originarias⁵⁶.

La inestabilidad social y la propensión al uso de la violencia se complicaron con el ingreso de los movimientos subversivos y de las Fuerzas Armadas al valle del Huallaga. La represión militar a Sendero Luminoso en Ayacucho, entre 1983-1985, motivó que éste desplazara a la selva un destacamento armado, al mismo tiempo que el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru buscaba arraigarse en la zona, lo que desembocó en una competencia sangrienta entre ambas agrupaciones por la hegemonía de la "zona liberada".

56 Maritza Rojas Albertini M. *Los campesinos cocaleros del departamento de San Martín. Opiniones, actitudes y valores hacia el cultivo de la coca, producción, comercio y consumo de pasta básica de cocaína*. Lima: CEDRO, Monografía de Investigación, 1995.

A fin de lograr este objetivo, los movimientos subversivos buscaron insertarse en la sociedad, para lo cual defendieron a los productores de coca y a los traficantes de la represión policial y de la rapiña de burócratas; en ocasiones, se constituyeron en intermediarios de los campesinos cocaleros con los funcionarios públicos para que desarrollaran sus actividades, a cambio del pago de dinero; asimismo, exigieron a los contrabandistas colombianos el pago de precios "justos" por las hojas de coca y de la pasta básica. A cambio de la "protección" que los movimientos subversivos prestaron a los campesinos y a los narcotraficantes, éstos contribuyeron con dinero, armas y alimentos.

En una palabra, Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, cada uno por su lado, persiguieron borrar la débil presencia del Estado y hacerse cargo de sus funciones.

Estas acciones sirvieron para que se estableciera una alianza entre los productores locales, los traficantes y los movimientos subversivos, por lo que éstos lograron reclutar -a las buenas o a las malas- a lugareños para obtener su apoyo logística y conseguir recursos económicos; en tanto, los productores y los comerciantes de estupefacientes podían desarrollar sus actividades económicas con libertad.

En su propósito de congraciarse con los agricultores, el gobierno del presidente García (1985 -1990) otorgó créditos sin intereses, regalo que los agricultores del valle del Huallaga destinaron, indistintamente, a la producción de arroz y maíz, así como a la de la coca; al tiempo que las presiones de índole regionalista lograban que el gobierno constituyera el actual departamento de Ucayali, desprendiéndolo de Loreto, y que San Martín pasara a ser una región autónoma, con sus representantes y autoridades elegidos por los residentes de esta circunscripción, lo cual contribuyó a fortalecer relativamente a los actores colectivos legales.

Sin embargo, éstos tuvieron una vida corta y precaria, mientras que los protagonistas de las actividades ilegales ganaron terreno. El rebrote de la crisis económica en 1988 y la espiral inflacionaria que produjo la política económica heterodoxa del presidente García desembocaron, entre otras cosas, en el desfinanciamiento y la quiebra de entidades financieras públicas, hecho que, paralelamente al crecimiento de la demanda de coca y de pasta básica de cocaína, propició el incremento de su producción, razón por la que el 60% del cultivo de la coca en el país llegara a concentrarse en el valle del Huallaga, a fines de los ochenta⁵⁷.

En este contexto, la economía y la sociedad pasaron a depender del flujo comercial de narcóticos con los carteles colombianos, lo que propició que los ingresos extraordinarios provenientes de la coca contribuyeran a que los precios de los bienes y servicios de los artículos de consumo se dispararan, provocando una suerte de "enfermedad holandesa",

De otro lado, para combatir la subversión el gobierno decretó en 1988 el estado de emergencia de la región, por lo que San Martín pasó a depender de un Comando Político Militar. Para tal propósito, este Comando llevó a cabo una estrategia destinada a promover el desarrollo de la región y de sus agricultores, a fin de aislar a los productores de coca y a los narcotraficantes de los grupos alzados en armas. Esta estrategia tuvo efectos contradictorios, puesto que impulsó el tráfico ilícito de drogas, exacerbó los ataques terroristas, favoreció el aumento de la corrupción de los funcionarios y de los uniformados, al punto que se filtró una acu

57 Tito Hernández, "La cocalización del Huallaga" en *Pura Selva*, N° 97, noviembre 1992, pp. 46-52; del mismo autor, "La cocalización de la Amazonía Peruana: causas y efectos del proceso. Testimonios de una década" en *Pura Selva* N° 100, abril 1993, pp. 165-182.

sación del gobierno norteamericano contra el jefe del Comando Político Militar por estar coludido con el narcotráfico.

Pero, después de la captura de los dirigentes de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru las Fuerzas Armadas se embarcaron en la lucha contra el comercio ilícito de sustancias psicotrópicas para erradicar las fuentes de financiamiento de dichos movimientos y asegurar la autoridad estatal en la región amazónica y en el país. Estas actividades generaron un estado general de violencia, con el consiguiente quebrantamiento de los derechos humanos, que impulsó la dispersión selva adentro de los productores de coca y de pasta básica -lo que contribuyó a expandir la destrucción ecológica- donde ni las fuerzas sediciosas ni la autoridad pública lograran alcanzarlos; intento que se vio frustrado, porque ambas siguieron sus pasos.

Desde que las Fuerzas Armadas y el Servicio de Inteligencia Nacional asumieron la dirección del combate al comercio de narcóticos se sucedieron una serie de contradicciones y recriminaciones entre el Perú y el gobierno norteamericano, que se resolvieron en 1994 mediante el establecimiento de una política de colaboración para reforzar la interdicción aérea del tráfico de estupefacientes del Perú hacia Colombia.

Conjuntamente con el incremento de la producción de coca en el valle de Apurímac, del sistemático crecimiento de dicho cultivo en Colombia y de la elaboración de cocaína en Colombia y Bolivia, y de la aparición del hongo de la coca -*Fusarium Oxysporum*- la interdicción aérea contribuyó a que, en 1995, los precios de la coca y de la pasta básica cayeran estrepitosamente en el valle de Huallaga: de tres dólares el kilo de coca a 0.40 centavos, y de 850 dólares a 100 dólares el kilo de pasta básica. Esto originó la queja de los agricultores por la ausencia de compradores y los llevó a afirmar que "no hay precio

para la coca", mientras que los comerciantes y transportistas se lamentaban por la falta de actividad económica en la zona; en los años siguientes esos valores se recuperaron, pero no llegaron a tener los niveles originales, por lo que abruptamente el boom de la coca cesó en el Huallaga.

Esta situación dio origen a la constante reducción de las áreas dedicadas al cultivo de la planta en los tres años siguientes: en 1995, la disminución fue del 18%; en 1996 y en 1997 la caída fue de 27% en cada uno de ellos; y de 26% en 1998; de manera que de las 119.100 hectáreas dedicadas al cultivo de coca en 1992, hoy esa superficie se ha reducido a 51.000 has. De ese modo, el Perú dejó de ser el primer abastecedor mundial de esa planta y de la pasta básica de cocaína, lugar que fue ocupado por Colombia, seguida por Bolivia, hecho que constituye un caso de éxito muy singular en la historia contemporánea de la erradicación de cultivos prohibidos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos oficiales e internacionales por implantar el "desarrollo alternativo" basado en actividades económicas lícitas, son pocos los pobladores del lugar que no abrigan la esperanza de que su suerte cambie en cualquier momento gracias al alza de los precios de la coca; y ello porque no confían en que los cultivos legales puedan brindarles la posibilidad de progresar, a diferencia de la que les ofrecía la producción de esa planta⁵⁸. Esta circunstancia da lugar a la preocupación que hoy, en 1999, expresan voceros de los gobiernos norteamericano y peruano a causa del alza de los precios de la coca, puesto que ella podría incentivar el incremento de su producción y desbaratar los planes establecidos para fomentar el

58 Rojas Albertini, *op. cit.*

desarrollo alternativo, motivo por el que se han suscitado mutuas recriminaciones entre las autoridades de ambas partes.

Pero, de otro lado, también hay muchos agricultores convencidos de que, si bien los cultivos legales no garantizan la utilidad económica que rinden las actividades ilegales, la producción de coca y el narcotráfico van acompañados con la violencia y exacciones de grupos sediciosos, de bandas de delincuentes y de las propias fuerzas del orden, que derivan en altos niveles de inseguridad e impiden el desarrollo normal de la vida individual, familiar y comunal de los pobladores del valle del Huallaga.

En resumen, la sociedad regional transita de manera intermitente entre la legalidad y la ilegalidad -entre la "formalidad" y la "informalidad"-lo cual facilita su adaptación a diferentes coyunturas económicas, pero con los elevados costos que le imponen la violencia y la inseguridad resultantes; por lo que no parece descaminada la semejanza de la región con el mito del "lejano y salvaje oeste". Por esta misma razón, se observa que muchos residentes tienen actitudes y comportamientos favorables para normalizar la vida social como condición necesaria para alcanzar el progreso. Así, hoy en día, los pobladores de la región amazónica confrontan la resolución de esta contradicción (ver Anexo).

SEGUNDA PARTE

Capítulo tres

Narcotráfico y crisis de gobernabilidad

Como se ha dicho, la pesada tradición oligárquica del país marcó de manera indeleble el escepticismo y la crítica de la sociedad frente a la autoridad y sus manifestaciones legales, puesto que existe la convicción general que la ley se cumple de acuerdo a la condición social de los individuos y que las autoridades la hacen respetar de acuerdo a sus intereses, lo que se expresa claramente en el viejo y repetido refrán "el que hace la ley hace la trampa".

Estas relaciones se hicieron patentes y se agravaron a raíz de que las transformaciones que el Perú experimentó desde mediados de los años cincuenta no se vieron acompañadas con iguales cambios en la naturaleza y funciones del Estado, y de las relaciones de éste con la sociedad. La ola migratoria de la población rural alteró la composición de la población urbana, mientras que la creciente participación radical de nuevas capas sociales medias y populares socavó las bases institucionales de la dominación oligárquica y propició el crecimiento de los aparatos estatales y el cambio de la definición de sus funciones.

Sin embargo, por las razones antes mencionadas, las transformaciones sociales, políticas y culturales culminaron en intermitentes crisis y cambios pendulares del régimen político y de las

orientaciones económicas que, a su vez, inhabilitaron el desarrollo de la capacidad administrativa y técnica del Estado para canalizar las apremiantes demandas sociales y resolver institucionalmente los agudos conflictos entre los intereses antagónicos. De ahí la manifiesta impotencia del Estado para imponer su autoridad legítimamente y para obtener el consentimiento social a sus dictados, lo que desembocó en sucesivas crisis políticas.

Estos factores propiciaron la autonomía y la influencia creciente de las Fuerzas Armadas para reprimir los conflictos y ordenar autoritariamente las relaciones sociales y políticas; y de otro lado, determinaron que ciertos agentes internacionales -concretamente, los norteamericanos- ganaran una influencia decisiva en los asuntos internos del país, en circunstancias que el Perú atravesaba por situaciones críticas y requería la asistencia de aquéllos para encarar la solución de los problemas internos.

1. Las "condicionalidades" norteamericanas

En 1975, mientras el jefe "indiscutido e indiscutible" de la revolución militar se veía afectado por una grave enfermedad, el estallido de la crisis económica y política, y el inminente peligro de un enfrentamiento bélico con Chile, propiciaron el relevo de la dirección del gobierno castrense para que fuera asumida por el general Francisco Morales Bermúdez, y el cambio de la orientación del Estado. Mientras en el "frente interno" el general Morales Bermúdez procuraba una tregua con las revitalizadas fuerzas políticas para aplacar la crisis, en el "frente externo" logró atenuar las tensiones fronterizas y, al mismo tiempo, buscó obtener el apoyo del sistema financiero internacional a fin de postergar el pago de la pesada deuda externa que el gobierno militar había contraído durante los últimos años.

Sin embargo, las negociaciones entre el gobierno y los partidos políticos para establecer dicha tregua fracasaron, porque los militares rechazaron sus exigencias de convocar inmediatamente a elecciones y de retirarse a sus cuarteles; asimismo, los esfuerzos para obtener el respaldo de los acreedores internacionales también se frustraron porque, a pesar de la oferta del gobierno para que se hicieran cargo del manejo fiscal de manera de garantizar el pago de la deuda del Perú, aquéllos se negaron a involucrarse en los asuntos políticos del país y condicionaron el otorgamiento de nuevos créditos a que, previamente, se produjeran el ajuste de la economía, el saneamiento de las finanzas públicas y la derogatoria de las medidas que afectaban la inversión extranjera.

Después de marchas y contramarchas para eludir estas exigencias, que agudizaron la crisis y las hostilidades de los movilizados actores sociales y políticos contra el gobierno, éste se vio precisado a decretar el ajuste económico como antesala para las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, de manera de obtener su indispensable aval para tratar con la banca internacional la fórmula para pagar la deuda, equivalente entonces a una proporción cercana al 50% de las exportaciones.

Pero, dicha medida y las negociaciones emprendidas por el gobierno determinaron una explosiva protesta, alentada por las emergentes fuerzas izquierdistas que controlaban los movimientos y las organizaciones sociales. Esta fue una ocasión propicia para que los sectores empresariales y los partidos políticos presionaran al arrinconado gobierno militar para dar inicio a un proceso de transición hacia un régimen constitucional que debía culminar con el retiro de las fuerzas militares de la política, la elección de las autoridades y, eventualmente, la derogación de las medidas "socializantes" del gobierno castrense.

Este movimiento fue respaldado de manera decidida por la administración norteamericana presidida por Carter, que en su competencia con la URSS había dado muestras de interés por defender los derechos humanos y la democracia; y que en su afán por estimular la transición democrática, ofreció interceder ante los organismos multilaterales y, por intermedio de éstos con los acreedores internacionales, para resolver la prolongada crisis que vivía el país.

En efecto, simultáneamente con el ajuste económico y las subsiguientes negociaciones con los organismos multilaterales y los acreedores extranjeros, cuyos resultados dieron cierto respiro al Perú, el gobierno militar convocó a elecciones en 1978 para instalar la Asamblea Constituyente como primer paso para la "transferencia del poder militar a la civilidad". Esta última decisión contribuyó a cambiar relativamente el crispado escenario político, al fomentar la reorganización y la participación de los partidos políticos, y al permitir la incorporación de una gama de organizaciones de filiación marxista y revolucionaria en el escenario electoral.

En este cuadro signado por la renovada influencia norteamericana, la burocracia encargada de controlar el tráfico ilícito de drogas de dicho país se valió de la oportunidad para que el Perú se sumara a sus propósitos. Es así cómo la lucha contra las drogas se inscribió en el marco de las "condicionalidades" planteadas por Estados Unidos, en un momento que el gobierno militar requería de su respaldo para solucionar los agudos problemas nacionales, y en tanto se agudizaban las radicales presiones de diferentes actores sociales y políticos

1. Joan M. Nelson and Stephanie J. Eglinton, *Global Goals, Encouraging Democracy; What Role for Conditioned Aid?* Washington; Overseas Development

A este respecto es necesario señalar que, durante la "primera fase" del gobierno de la Fuerza Armada (1968-1975), el carácter nacionalista de sus disposiciones, de los discursos y de la política internacional "tercermundista" desembocaron en sucesivas confrontaciones con Washington; sin embargo, ambos gobiernos se esmeraron por resolver sus diferencias y lograron reducir las tensiones que se presentaron, a diferencia de lo que sucedió con el gobierno del presidente Allende en Chile. De ahí que la solicitud norteamericana para que el Perú se plegara activamente a la lucha contra las drogas fuera percibida como parte de las negociaciones que se desarrollaban permanentemente entre ambos países.

El gobierno peruano no puso reparos en suscribir las propuestas norteamericanas con respecto al narcotráfico para congraciarse con Washington; pero, este acuerdo también fue suscrito porque coincidía con las preocupaciones de los militares peruanos relativas a las supuestas consecuencias nefastas del uso de las hojas de coca por la masa campesina, sector de donde se recluta a la mayoría de los soldados; y, asimismo, porque permitía enfrentar la incipiente corrupción derivada del comercio ilícito de estupefacientes que se advertía en las filas castrenses.

En 1978, después de aprobar el Protocolo de la Convención Unica de Estupefacientes, el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada promulgó el Decreto Ley 22095 que incorporaba los elementos fundamentales contenidos en los convenios internacionales de 1961 y de 1971, y el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos (1973). En esta medida, dicha ley disponía con particular energía la represión del "tráfico ilícito de drogas que produce dependencia; la prevención de

su uso indebido, la rehabilitación psicosocial del drogadicto y la reducción de los cultivos de la planta de coca",

Por tal motivo fue considerada como "una ley integral", cuya "conceptualización jurídica del problema del tráfico ilícito de drogas y consumo de drogas llega a su mejor expresión jurídica (puesto que) tiene un tratamiento exhaustivo y polifacético del problema"². De ahí que, a pesar de las modificaciones y agregados que se les hicieran para mejorar las condiciones punitivas, constituyó el marco legal e institucional para enfrentar ese fenómeno hasta 1990, año que el nuevo gobierno planteó la "Doctrina Fujimori"³.

Para ejecutar las medidas dispuestas en el Decreto Ley 22095 el Ejecutivo encargó la realización de los planes y las acciones pertinentes al Comité Multisectorial de Control de Drogas (COMUCOD), integrado por los ministros del Interior, de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Agricultura, Salud, Educación, Industria, Justicia, y por el Procurador de la República, que coordinaría la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD), asignada al Ministerio del Interior.

Algunos meses después, el Decreto Ley 22305 aprobó el primer Convenio sobre Represión de Drogas con Estados Unidos que, con la asistencia militar de este país, se volcó en la Operación Verde Mar (1980) y prosiguió con diferentes apelativos hasta 1985, cuando adoptó la denominación de Operación Cóndor

2 Marcial Rubio, *Legislación Peruana sobre drogas a partir de 1920*. Lima: CEDRO, 1988.

3 Sobre los aspectos legales de la lucha contra las drogas, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas y Ministerio de Relaciones Exteriores, *Perú: Control y Fiscalización de Estupefacientes y Lucha Contra el Narcotráfico. Normas Internacionales y Nacionales*. Lima, 1992. Comisión Andina de Juristas, *Drogas y control penal en los Andes*, op. cit.

hasta 1987. Paralelamente, el gobierno dispuso la creación de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), en reemplazo del Estanco de la Coca, que debía empadronar a los productores de coca, ejercer el monopolio de la comercialización e industrialización de la hoja y fiscalizar el tráfico de los productos e insumos industriales utilizados en la elaboración de estupefacientes.

Por el carácter "exhaustivo y polifacético" del Decreto Ley 22095 y por la elevada jerarquía de los encargados de ejecutarlo, el gobierno parecía dar muestras de una seria preocupación y firme voluntad para encarar el problema de las drogas. Pero, salvo para los campesinos de los valles de La Convención y del Apurímac, que cultivaban la hoja de coca para el consumo tradicional de la población andina, este dispositivo gubernamental y el objetivo que perseguía pasaron desapercibidos para los medios de comunicación y para la opinión pública, que tenían puesta su atención en la solución de la crisis económica y en la restauración democrática.

No era para menos, porque en 1978 no existían indicios de conocimiento público que hicieran suponer que la producción de narcóticos constituía un problema de interés nacional, en tanto que en esa época se iniciaba el ciclo de crecimiento de la producción de coca; y también, porque la masa campesina consumidora de las hojas de esta planta radicaba en lejanas serranías y su suerte seguía ausente de los intereses y preocupaciones de la elite limeña.

De ahí que la falta de razones válidas para dictar esta legislación, y el hecho que fuera dictada por un gobierno desprestigiado que estaba de salida, determinaron que la producción ilícita de coca y estupefacientes fuera asumida inicialmente como un elemento extraño e impuesto al Perú; y que, posteriormente, las autoridades elegidas durante la década de los ochenta consideraran que se trataba de un problema proveniente del desenfreno

nado afán de los consumidores norteamericanos para proveerse de estupefacientes, motivo por el que su solución era de exclusiva responsabilidad del gobierno estadounidense.

Sin embargo, los gobernantes de la década pasada trataron de cumplir los compromisos internacionales, pero sin poner mayor empeño, para no correr el riesgo de confrontar las críticas norteamericanas que responsabilizaban a los países productores por la existencia del problema de las drogas en su país: como lo expresara un destacado intelectual y dirigente político peruano, esta indolente aproximación de los gobiernos al narcotráfico explicaría la indiferencia con que la sociedad percibía el problema de las drogas.

De ahí que el tráfico ilícito de drogas fuera incorporado tardíamente entre los principales puntos de la agenda política, y sólo cuando se hizo evidente la relación que tenía con la seguridad nacional y las relaciones internacionales.

Como se ha visto, en la medida que el incremento de la producción y del tráfico ilegal de las drogas durante los años ochenta se constituyó en motivo de preocupación en Estados Unidos, su gobierno condicionó su colaboración económica y militar con el Perú y otros países productores de narcóticos, a que éstos dieran muestras evidentes de sus esfuerzos para mejorar su desempeño en dicha materia⁴. Pero, al igual que en 1978, esta condición sólo pudo constituirse en una intimidación real cuando el gobierno electo en 1990 requirió la ayuda norteamericana para hacer fren,

4 Committee on Foreign Affairs. US House of Representatives, US Narcotics Control Program in Peru, Colombia and Mexico: An Update. Washington 1989. Del mismo Comité, Overview of the Agency for International Development's Economic Assistance Strategy for the Andes and Other Programs. Washington 1990.

te a los graves problemas del país, tal como se repitió en otras naciones que atravesaban por situaciones similares.

2. La democracia: represión a las drogas y promoción social

Después de doce años de gobierno militar, la elección del gobierno constitucional en 1980 culminó la accidentada transición a la democracia iniciada tres años antes, mientras en otros países de la región se desarrollaban procesos semejantes. Pero las elevadas expectativas puestas en el nuevo régimen político se vieron frustradas por la confluencia de factores internos y externos que impidieron su satisfacción y, particularmente, las que tenían los segmentos populares del país en su proceso de incorporación a las prácticas, los estilos de vida y los valores modernos.

Además del cúmulo de problemas económicos y políticos legados por el gobierno militar, la crisis internacional de la deuda externa en 1982 y los desastres causados por el fenómeno de El Niño en 1983, se sumaron a las acciones subversivas, del crecimiento de la producción ilegal de coca y de narcóticos, y de las sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Todos estos factores produjeron una sostenida caída de los niveles de producción, empleo e ingreso, así como una creciente inseguridad pública, con el consiguiente agravamiento de la conflictiva situación que atravesaba el Perú.

En tan críticas circunstancias, la clásica debilidad del Estado para formular y ejecutar decisiones coherentes se agudizó, en tanto la coalición de partidos del gobierno y este mismo se vieron desacreditados, situación que fue aprovechada por el APRA y la Izquierda Unida para conquistar las simpatías de la

ciudadanía, al ofrecer representar los intereses populares y nacionales. Este nuevo alineamiento político se hizo presente a la par con el creciente antagonismo entre los contrastados sectores sociales y sus representaciones políticas, no sólo acerca de la manera de enfrentar esos problemas sino también sobre el tipo de régimen económico que debía erigirse para resolver, "de una vez por todas", los problemas pendientes de la integración social y política del Perú.

La suma de estos factores determinó el aislamiento gubernamental y el rechazo de las fuerzas populistas y marxistas a los organismos multilaterales y sus tradicionales fórmulas para resolver las crisis económicas, a las que se añadían novedosos planteamientos para reemplazar la sustitución de importaciones por el modelo "neoliberal", en razón que esas instituciones proponían medidas contrarias a los intereses populares y nacionales.

De ahí que, tanto por los intensos conflictos internos como por el aislamiento y rechazo a los agentes económicos internacionales, el gobierno constitucional que, por segunda vez, presidía Fernando Belaunde se encontró paralizado y a la deriva, lo que contribuyó a agravar el conflictivo panorama en que se debatía el país. En estas condiciones, no era de extrañar que el gobierno y las fuerzas políticas y sociales mostraran poco interés por el incremento de la producción de coca y del comercio de estupefacientes, y que su existencia se atribuyera a la falta de oportunidades económicas legales de los campesinos involucrados en esas actividades prohibidas al igual que otras.

Sin embargo, los gobiernos constitucionales peruanos de la década pasada se vieron obligados a prestar su colaboración en la lucha contra las drogas ilegales por la presión que Estados Unidos ejerció para que el país ejecutara los acuerdos bilaterales que había suscrito y las decisiones adoptadas por los organismos de la Organización de las Naciones Unidas. Para ese efecto,

Washington y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) prestaron su colaboración a fin de realizar simultáneamente acciones destinadas a erradicar el cultivo ilegal de la coca y promover la economía regional.

En 1980, el flamante gobierno constitucional presidido por Fernando Belaunde expidió la Ley 22926 que extremaba las medidas punitivas a la posesión ilícita de hoja de coca; y la ley 22927 declaró el estado de emergencia en los departamentos de Huánuco, San Martín y Ucayali para los efectos de control de la producción y eliminación de los cultivos ilícitos. En 1981, con la asistencia económica y técnica del gobierno norteamericano por intermedio de la Agencia Internacional del Desarrollo (AID) se constituyó el Programa Especial de Control y Reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga (CORAH) así como la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) para respaldar ese Programa en la detección y eliminación de los cultivos de coca y en la captura de los traficantes de drogas, dando inicio a la Operación Verde Mar.

Estos programas, similares a los establecidos en Bolivia, lograron eliminar 9.783 hectáreas entre los años 1983 y 1990⁵; pero estas acciones contribuyeron a alienar a la población del Huallaga del Estado, puesto que la represión al cultivo de la coca eliminaba sus principales fuentes de ingreso y las violaciones a los derechos humanos afectaban con distinto grado de intensidad la vida personal de los campesinos y sus familiares, tanto por las impunes exacciones económicas que sufrían los agricultores como por las torturas y muertes que infligían los

5 Comité Multisectorial de Control de Drogas (COMUCOD), Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas. Mediano Plazo, 1986.1990. Lima, 1986.

uniformados, lo que dio inicio a una serie de denuncias nacionales e internacionales que los sucesivos gobiernos desestimaron.

Esta persecución a los campesinos productores de coca y el afán de éstos por escapar al acoso policial condicionaron su desplazamiento de la parte alta a la parte media del valle de Huallaga, donde volvieron a cultivar dicha planta gracias a la existencia de tierras abundantes y disponibles, con la consiguiente ampliación de la destrucción ecológica⁶.

Paralelamente, en colaboración con ese organismo norteamericano y las Naciones Unidas el gobierno estableció el Proyecto Especial del Alto Huallaga (PEAH) destinado a promover la sustitución de la coca por cultivos lícitos, en el marco de un conjunto de proyectos que requerían la inversión de un monto de 4.600 millones de dólares que el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) se encargaría de ejecutar, y que supuestamente, debían proveer Estados Unidos y los organismos internacionales⁷.

Asimismo, el gobierno obtuvo créditos internacionales para prolongar la carretera marginal y el presidente Belaunde fundó la ciudad Constitución, al tiempo que encargaba la planificación de la colonización de las llanuras amazónicas; estos proyectos buscaban promover la ubicación de entre 150.000 y medio millón de personas en la región para crear un polo de desarrollo que compitiera con Lima y los centros poblados de la costa. Es así como el "mito", del que participaba Belaunde, sobre las posibilidades ilimitadas que ofrecía la selva, se combinó con los re-

6 Steven E. Hendrix, *Interplay among Land Law and Policy: The Environment, the War on Drugs, Narcoterrorism and Democratization: Perspectives on Peru's Upper Huallaga Valley*. Land Tenure Center, University of Wisconsin, June 1993.

7 United Nations International Drug Control Programme, *Alternative Development in the Huallaga Region: 1984-1993*. Lima, 1994.

querimientos internacionales respecto al problema del tráfico de drogas.

Este avance en la penetración de la selva se enfrentó a la resistencia de las comunidades nativas que pueblan la región, puesto que los mencionados proyectos no tomaban en cuenta los derechos de los 300.000 indígenas Amauesha y Campa, en tanto fomentaban el despojo de sus tierras y la invasión de colonos en sus territorios. De ahí que estos indígenas y diferentes grupos de profesionales -peruanos, norteamericanos y europeos- denunciaran esta situación y advirtieran acerca de los efectos negativos que los proyectos especiales tendrían sobre la población nativa y el ambiente.

Por cierto que estas reacciones no detuvieron los planes gubernamentales en marcha; en cambio, las contradicciones que se forjaron entre los campesinos del Huallaga con los organismos estatales y las limitaciones económicas que sufrieron el PEAH y el INADE a raíz del agravamiento de la crisis económica a partir de 1982, contribuyeron a desacreditar y paralizar los planes y acciones del Estado.

Como se ha visto antes, en 1982 los agricultores de San Martín agrupados en la Federación Agraria Selva Maestra (FASMA) organizaron una huelga regional para lograr la atención del gobierno, de manera que la Empresa de Comercialización de Insumos (ENCI) redujera el precio de los productos que ofrecía y que la Empresa Comercializadora de Alimentos (ECASA) mejorara los precios del arroz y del maíz; así como para que el Banco de la Nación abonara con prontitud las deudas que había contraído con los agricultores por la venta de sus productos y el Banco Agrario otorgara créditos blandos sin tener que pasar

por trámites engorrosos que propiciaban el tráfico de coimas entre agricultores y funcionarios.

La violenta reacción estatal contra los huelguistas determinó la alienación de la población al Estado. La muerte de cinco agricultores, la persecución y el encarcelamiento de los dirigentes de la FASMA, acusados de propiciar actos terroristas, contribuyeron a que esta organización perdiera su capacidad de convocatoria entre los agricultores y declinara; por lo que el campesinado se encontró desprovisto de canales institucionales que los relacionara y les permitiera negociar con las autoridades y funcionarios del Estado.

Pero, de otro lado, el gobierno perdió la oportunidad de contar con un interlocutor válido de la población regional y la represión contribuyó a que los movimientos subversivos ganaran audiencia al proclamarse defensores de los intereses de los productores y de la región. En este sentido, la destrucción de las obras de infraestructura y los asesinatos de técnicos y profesionales, cometidos por los movimientos subversivos, fueron determinantes para paralizar las actividades del PEAH y del INADE⁹.

Para aplacar estos ánimos adversos, el gobierno levantó el estado de emergencia de dichas jurisdicciones y permitió que ENACO comprara la hoja de coca sin considerar la condición legal de sus productores, pero a un precio por debajo del valor del mercado ilegal. En circunstancias que la represión a la huelga había creado un rechazo generalizado a la gestión pública y que era evidente el permanente crecimiento de la demanda y del valor de las hojas de coca, esta medida se mostró irrelevante.

9 José Barsallo y Eduardo Gordillo, *Drogas: responsabilidad compartida*. Lima: J.C. Editores 1988; asimismo, United Nations International Drug Control, *Alternative Development...*, op. cit.

3. La administración pública y la cuestión de las drogas

A esta crítica situación se agregó la manifiesta incapacidad de la administración pública para diseñar planes y ejecutados con alguna eficiencia para combatir el narcotráfico. Como ha quedado dicho en repetidas ocasiones, la administración pública ha carecido de apoyo político y de recursos económicos para contar con cuadros técnicos estables y relativamente autónomas, y de una organización que permitiera ejecutar de manera coherente planes y proyectos a mediano y largo plazo; esta tradicional situación se hizo aun más crítica por la acumulación de los complejos problemas que irrumpieron durante la década pasada. En esta medida, a lo largo de esos años, la administración se mostró incapaz para hacer valer la autoridad estatal también en lo referente al tráfico de drogas.

La mencionada Ley 22095 encomendó al Comité Multisectorial de Control de Drogas (COMUCOD), formado por los encargados de nueve ministerios y la Procuraduría General de la República la planificación de la lucha contra las drogas. Pero los múltiples compromisos inherentes a sus cargos, así como el relativo desinterés que tenían con respecto a la producción de coca y de narcóticos, impidieron que los ministros se reunieran periódicamente; motivo por el que, de acuerdo a una conocida práctica burocrática, se delegó esas responsabilidades en funcionarios de segundo nivel acreditados ante el Consejo de Representantes (CONREP) que debía presidir un representante del Ministro del Interior.

Sin embargo, como era de esperarse, este Consejo tampoco funcionó de manera regular; por tal motivo, la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD), dependiente de aquellas instancias, no contó con el respaldo del Ejecutivo ni tampoco con los recursos necesarios para cumplir con las funciones esti-

puladas, a pesar de la colaboración del gobierno norteamericano y de las Naciones Unidas. De ahí que sus directivos carentes de calificación profesional e influencia política, fueran continuamente removidos e incluso varios de sus encargados tuvieran que ser depuestos y enjuiciados por corrupción; en una palabra, desde sus inicios, OFECOD estuvo relegada a un plano marginal.

La falta de una consistente dirección política en la lucha contra las drogas contribuyó a que diferentes entidades públicas diseñaran y pretendieran ejecutar programas de manera aislada y sin contar con el personal idóneo para llevarlos a cabo; además, la duplicación de las funciones y la competencia por los escasos recursos económicos disponibles que, en la mayoría de las veces provenían de la cooperación de gobiernos extranjeros y de organismos internacionales, determinaron que sus acciones tuvieran un alcance limitado.

En otros casos, profesionales encargados de estudiar y hacer un seguimiento a determinados aspectos del problema de drogas, después de especializarse en la materia eran destacados a otras posiciones, y en el caso de los diplomáticos al extranjero, por lo que la administración pública perdía esos recursos humanos y, eventualmente, debía volver a preparados.

De ahí que el imparable crecimiento de la producción, tráfico y consumo de la coca y de las drogas durante la década pasada contrastara con el reducido número de importantes traficantes y oficiales encarcelados, a diferencia del elevado número de productores, traficantes y vendedores capturados con pequeñas cantidades de drogas, que constituían alrededor del 80% de los presos que atiborraban las cárceles. De acuerdo al Ministerio del Interior, en el periodo comprendido entre 1980 y 1985 se habían producido 9.975 detenciones por participación en el tráfico ilícito de drogas, con un promedio anual de 1.995 casos,

mientras que entre 1985 y 1990, esta cifra se había elevado a los 12.284 casos, con un promedio anual de 2.456; en tanto que en el señalado primer quinquenio fueron detenidos 97 oficiales de la Policía Nacional y 103 en el segundo.

Al decir de varios funcionarios y comentaristas nacionales e internacionales, esta situación se debía, en primer lugar, a la falta de "voluntad política" de las autoridades para encarar con firmeza el problema de la producción y tráfico de sustancias psicoactivas, lo que explicaría que la lucha contra este fenómeno no estuviera centralizada en un organismo que dependiera directamente del Ejecutivo y bajo la dirección de una persona de alto rango político que, de preferencia, debía provenir de las filas militares ¹⁰.

A su vez, esta última carencia dificultaba la coordinación entre las privilegiadas unidades policiales especialmente entrenadas por Estados Unidos para reprimir la producción de coca y de narcóticos, con las acciones que desarrollaban los militares para enfrentar la subversión, lo que derivaría en una serie de conflictos entre dichas fuerzas en el Huallaga; asimismo, la falta de un órgano que centralizara la lucha contra el narcotráfico impedía la colaboración eficiente del Perú con los gobiernos extranjeros y los organismos internacionales, lo que motivaría la queja permanente de éstos.

En segundo lugar, se interpretó la ineficacia de las acciones gubernamentales en relación al tráfico de estupefacientes por las acciones que desarrollaban los movimientos subversivos contra la represión policial y militar, a fin de defender a los cultivadores

10 Es probable que este planteamiento no fuera atendido por ninguno de los dos gobiernos de los años ochenta porque, además de estar dedicados a luchar contra la subversión, hubiera otorgado a las Fuerzas Armadas una mayor capacidad de la que tenían para intervenir en los asuntos políticos del país.

de coca con el propósito de ganados a su causa y favorecer el comercio de estupefacientes para recabar los "impuestos" que les permitieran reproducirse y ampliar el radio de sus acciones terroristas. Por último, la extendida e impune corrupción existente entre altos funcionarios y representantes políticos, oficiales de las Fuerzas Armadas, al igual que autoridades judiciales, policiales y penitenciarias, también fue razón que explicaba la incompetencia estatal para hacer frente a este problema ¹¹.

4. Nacionalismo y crisis de gobernabilidad

El panorama sombrío del país pareció cambiar a raíz que en la campaña electoral de 1985 el joven dirigente del APRA, Alan García, logró capturar la imaginación ciudadana con su brillante oratoria, el talante enérgico que desplegó y la promesa de dirigir personalmente la ejecución de un proyecto político de naturaleza "nacional, popular y democrático" que daría satisfacción a todas las capas de la sociedad por igual, y sin que nadie tuviera que pagar los costos necesarios para logrados. Además, García argumentó que la ejecución de este proyecto haría posible que los alzados en armas abandonaran sus propósitos revolucionarios y que los campesinos de la selva renunciaran a la producción de coca, con la consiguiente eliminación de la elaboración y consumo de estupefacientes.

11 Gustavo Gorriti, "Democracia, narcotráfico y la insurrección de Sendero Luminoso" en Luis Pásara y Jorge Parodi (eds.), *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Lima: CEDYS, 1988; pp. 193-212. Michael Reid, "Una región amenazada por el narcotráfico" en Diego García Sayan (ed.), *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en los Andes*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1989; pp. 135-169. José E. Gonzáles Manrique, "Perú: Sendero Luminoso en el valle de la coca", en idem., pp. 207-222.

En las condiciones deprimentes del país, el mensaje de García fue recibido como un estimulante que, a la vez, sedaba las frustraciones sociales y exaltaba las esperanzas generales de que conduciría el país a buen puerto; de ahí que, en la primera vuelta electoral resultara triunfante y contara con una cómoda mayoría parlamentaria que le aseguraba realizar sus objetivos. Este resultado tenía, además, una especial importancia simbólica, puesto que García era el primer gobernante aprista, después de 50 años de intentos fallidos del partido para que Haya de la Torre, Jefe Máximo (sic) del APRA, alcanzara tan alto cargo; y era también el primero que sucedía a otro elegido democráticamente después de por lo menos cuatro décadas, lo cual hacía creer que el Perú estaba en camino de consolidar el régimen constitucional.

Con tan buenos auspicios, el presidente García (1985-1990) puso en marcha un programa económico "heterodoxo" que, después de años de crisis económica, reactivó el aparato productivo y redujo la inflación, al punto que en los dos primeros años de su gobierno el Producto Bruto Interno creció en 10%; asimismo, puso especial empeño en elevar las condiciones de vida de la población indígena concentrada en el "trapecio andino". Después de tantas promesas incumplidas, estos éxitos palpables de García motivaron que los representantes de los principales grupos empresariales -los llamados "doce apóstoles"- le otorgaran su respaldo personal y que la población aprobara de manera casi unánime la gestión del mandatario; este eufórico apoyo llevó a que se propusiera modificar la Constitución para permitir su reelección y a que uno de sus ministros se atreviera a afirmar que con García se iniciaba un ciclo de 50 años de gobierno aprista.

En estas condiciones excepcionales, el carácter presidencialista del régimen constitucional contribuyó a que García personalizara y concentrara el poder, mientras que paralelamente a

un sinnfín de inauguraciones, fiestas y discursos populares (los "balconazos"), así como regalos a las multitudes -subsidios indiscriminados a la población urbana y créditos con cero de interés a los campesinos- y a los empresarios, que se vieron favorecidos con varios tipos de facilidades, las débiles instituciones estatales y los funcionarios públicos se vieron sometidos a su voluntad, lo que contribuyó a fortalecer el carácter "movimientista" de la actividad y de la cultura política peruanas, en tanto impulsaba al presidente a extremar su protagonismo político¹².

De otro lado, a los pocos meses de gobierno, García proclamó enérgicamente su vocación nacionalista y tercermundista en el discurso que pronunció en la inauguración de las actividades anuales de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas. La intervención del Presidente se centró, primero, en el tema de la deuda externa que calificó como "el gran obstáculo para el desarrollo y el bienestar de nuestros pueblos" y no escatimó palabras para condenar la explotación que sufrían los países del "sur" de parte de la banca extranjera y del Fondo Monetario Internacional, por lo que propuso que sus respectivos gobiernos constituyeran un bloque para negociar colectivamente con dichas entidades a fin de lograr el pago de sus acreencias sin sacrificar las necesidades de sus ciudadanos, puesto que "la persona humana es el fin superior de la sociedad y el Estado". Es más, declaró que el Perú no pagaría sino el equivalente al 10% de sus exportaciones y que se retiraría del Fondo Monetario Internacional-"cuyas cartas de intención...son en realidad cartas de sumisión colonial a la injusticia imperante"- en caso que esta institución se opusiera a dicho propósito.

12 Giorgio Alberti, "Movimientismo and Democracy: The Peruvian Case in Comparative Perspective", en Elis Deniz (ed.), *O Desafio de la Democracia en America Latina*. Río de Janeiro: IUPERJ, 1997, pp. 253.290.

El segundo aspecto del discurso del presidente García estuvo dedicado al narcotráfico -"la única transnacional exitosa originada en nuestros países"-. A este respecto, hizo alusión a que el consumo de drogas no constituía un problema nacional del Perú, sin embargo éste le había declarado guerra sin cuartel a la producción de estupefacientes y en tal sentido reveló resultados concretos logrados en los primeros cincuenta días de haberse hecho cargo del gobierno; para luego dirigirse a los representantes del gobierno de Estados Unidos y preguntar "¿si eso se ha hecho en cincuenta días qué hace ella (refiriéndose a la administración norteamericana) por los derechos humanos de los seres humanos que se derrumban en *Grand Central Station* y otros lugares?.. ¿Cuándo luchará la administración norteamericana legal y cristianamente para erradicar y condenar el consumo de la droga en su propio territorio, que es el primer mercado que impulsa la deformación de nuestra vida campesina? Para concluir afirmando que en lo sucesivo no aceptaría la concesión de préstamos y la reducida ayuda para combatir el narcotráfico "porque nos basta con nuestra propia conciencia para defender a los jóvenes del mundo, sean peruanos, norteamericanos o de cualquier otra nación"¹³.

Es decir, mientras Reagan declaraba la guerra a las drogas por razones de "seguridad nacional" y concentraba los esfuerzos bélicos en atacar la oferta de los países productores, García se hacía portavoz de la creencia generalizada fuera de Estados Unidos relativa a que el narcotráfico era un problema moral y de salud pública de dicho país, y de exclusiva responsabilidad de su gobierno.

Las alusiones del discurso del presidente García que comprometían al gobierno norteamericano le valieron prolongados

13 DESCO: Resumen semanal. Lima, 20.26 de setiembre de 1985, año viii, no. 335.

y emocionados aplausos de los representantes de los gobiernos ante las Naciones Unidas; la prensa internacional lo elevó a la categoría de uno de los líderes del Tercer Mundo y los medios de comunicación de Lima destacaron la importancia de su mensaje y aprobaron sus planteamientos pero, en algunos casos, cuestionaron la amenaza de retirar al Perú del Fondo Monetario Internacional; intelectuales y políticos de todas las tendencias respaldaron sus propuestas y la forma enérgica como las había presentado, lo que culminó en el respaldo que el presidente recibió de la Cámara de Diputados.

Las positivas reacciones internas y externas ratificaron la certeza de García en las virtudes de su proyecto "nacional, popular y democrático", por lo que asumió con firme decisión su voluntad de implementarlo con la seguridad que la revolución pacífica que estaba llevando a cabo no sólo resolvería los históricos problemas del Perú, sino que serviría de ejemplo a otras fuerzas y gobiernos del continente para realizar la ilusión de su maestro y guía, Víctor Raúl Haya de la Torre, de impulsar la integración económica, social y política de "Indoamérica".

Como era de suponer, las reacciones norteamericanas no se hicieron esperar; en el contexto del momento álgido de la guerra fría, los ataques del presidente García a Estados Unidos por su inveterada conducta imperialista, y concretamente al gobierno de Reagan por su intervención en Centroamérica, fueron interpretados como un desafío nacionalista en contra de los lineamientos internacionales de Washington centrados en el conflicto Este-Oeste, a fin de reemplazados por la confrontación Norte-Sur, que contaba con el apoyo de Moscú.

Asimismo, las denuncias proferidas por García contra el Fondo Monetario Internacional por gestionar los intereses norteamericanos y de los países desarrollados, y sus amenazas de reducir unilateralmente el pago de la deuda externa con la espe-

ranza de que otros gobiernos se le plegarían para enfrentar la "década pérdida", fueron interpretadas por la administración norteamericana como un peligro para la estabilidad del sistema financiero internacional.

Sin embargo, la reducida importancia e influencia económica y política del Perú en el escenario internacional, y las experiencias exitosas de Estados Unidos para encarar a gobiernos nacionalistas y revolucionarios de América Latina, llevó a que no se concediera demasiada trascendencia a las fogosas declaraciones y a las amenazas del presidente García. En cambio, Washington alabó la firmeza del gobierno peruano en sus propósitos de luchar contra el narcotráfico y el terrorismo, ofreció compartir las experiencias de ambos gobiernos a este respecto y prometió su colaboración para llevar a cabo eficazmente tal confrontación; en tanto la administración norteamericana y los organismos multilaterales no dudaban de que, muy pronto, la política económica heterodoxa agotaría el poco oxígeno que tenía el Perú y se vería obligado a regresar al redil, tal como efectivamente sucedió.

A pesar de los éxitos iniciales, los movimientos subversivos se negaron a abandonar las armas y a plegarse a las intenciones de García; al contrario, incrementaron los atentados terroristas contra instalaciones públicas y se dedicaron a asesinar sistemáticamente a miembros de la fuerza pública, a campesinos, dirigentes sociales y políticos que no aceptaban sujetarse a las consignas del "presidente Gonzalo". Por su parte, las Fuerzas Armadas reaccionaron de la misma manera, al punto que un motín de presos terminó con la matanza de 260 encarcelados y las Naciones Unidas señaló que el Perú era el país con mayor número de "desaparecidos" entre 1987 y 1990. Las continuas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos por ambas partes motivaron protestas de organizaciones nacionales y extran

jetas, por lo que el prestigio del gobierno de García se vio empañado.

El presidente depuso a altos oficiales implicados en esas manifestaciones criminales, pero amplios sectores de la sociedad y la mayoría de los actores políticos consideraron que el ejército hacía lo adecuado puesto que no existía otra alternativa sino que las Fuerzas Armadas enfrentaran a sangre y fuego las despiadadas actuaciones de los movimientos subversivos; de ahí que rechazaran las protestas de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, tanto del interior como del exterior, porque dichas instituciones desconocían las condiciones peculiares que enfrentaba el país, se entrometían en asuntos internos del Perú y, peor aun, actuaban como cómplices de la subversión.

En cambio, algunos representantes de la izquierda y de la Iglesia Católica rechazaron los actos criminales cometidos tanto por la subversión como por las fuerzas del orden, y propusieron soluciones políticas y económicas destinadas a eliminar las causas de la "violencia estructural" a fin de establecer una "cultura de la paz". Estas propuestas se mostraron infructuosas en tanto las violaciones a los derechos humanos por ambos bandos no cesaron de incrementarse con el evidente sustento oficial, lo que contribuyó a acentuar la polarización política y social¹⁴.

El resultado de esta confrontación dejó ver la fragilidad del régimen democrático, puesto que la mayoría de los actores polí

14 Informe al Congreso sobre los sucesos de los Penales, presentado por el Senador Rolando Ames, Presidente de la Comisión Investigadora, Lima 1988; Comisión Especial del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú. Lima: DESCO y Comisión Andina de Juristas, 1989. Instituto de Defensa Legal, *Perú* 1989; en *la espiral de la violencia*; Lima, 1990 y *Violencia Política en la Selva Central*; Lima, 1990. Americas Watch, *Peru Under Fire: Human Rights since the Return to Democracy*; Yale University Press, 1992. Asimismo, los informes anuales de Amnistía Internacional.

ticos legales desestimaron los mecanismos de participación y de representación política para desarrollar una estrategia anti-subversiva que, en el marco del control constitucional sobre los militares, recabara el legítimo y organizado respaldo de la sociedad. De ahí que los comandos castrenses denunciaran no recibir claras y precisas directivas políticas por lo que, dada la ineficacia y corrupción de los tribunales, los militares, como lo afirmara el general Cisneros, hacían lo que sabían hacer: matar a los insurrectos y a los sospechosos de apoyados lo que, aparte de su desprecio por las consideraciones éticas, era una muestra de su falta de preparación profesional para atacar la subversión.

Al cabo de poco tiempo de gobierno, Alan García confrontó las clásicas limitaciones del aparato estatal para encarar los problemas económicos que arrastraba el país; a fin de superadas persiguió concentrar y personalizar el poder administrativo lo que extremó la debilidad burocrática; de ahí que los planes y los programas que puso en marcha crearan elevadas y frustradas expectativas que agravaron los conflictos sociales y contribuyeron a complicar más aun el panorama crítico del país.

En efecto, en términos generales, durante la administración de García el desempeño de las funciones de los aparatos burocráticos empeoró notablemente en razón que, paralelamente a la ampliación de las funciones distributivas del gobierno y del crecimiento de las dependencias públicas, el personal designado por el presidente para dirigidas fue escogido por la lealtad personal que le hubieran demostrado. A su vez, ese personal se encargó de reclutar a afiliados del partido de gobierno o, en su defecto, a aquéllos que tuvieran vinculaciones con dirigentes de dicha organización sin considerar sus calificaciones profesionales.

Es decir, la ampliación de las atribuciones y funciones estatales marchó a la par con la inflación desmesurada del reclutamiento, la promoción y el comportamiento típicamente cliente

lista de los funcionarios públicos. De ahí que se consolidara el cargo público en tanto prebenda personal, ratificando la persistente inexistencia de mecanismos de rendimiento de cuentas de los actos administrativos del gobierno y dando lugar a que se extendiera la corrupción en los diferentes niveles de la administración pública, lo cual motivó fuertes críticas de las diferentes agrupaciones sociales y políticas, e incluso del APRA.

De otro lado, la intervención personal y arbitraria del presidente en distintos tipos de acciones públicas, y particularmente en las concernientes a la política económica, contribuyó a reforzar el desgobierno "populista", al punto que el recuento de dicha participación tendría carácter anecdótico sino fuera por las consecuencias trágicas que produjo.

Estas condiciones contribuyeron a que la política heterodoxa del presidente García desembocara en el incremento del déficit de las empresas públicas, el desequilibrio de las variables macroeconómicas y de las finanzas públicas, el rebrote de la inflación y, por último, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, tal como lo anticiparon los expertos de los organismos internacionales. A pesar de estos resultados, García no cejó en su empeño de continuar con su proyecto nacionalista para lo cual, en 1987, decidió estatificar el sistema financiero nacional por la responsabilidad que le atribuía a éste en el desmedro de la situación económica y porque, además, esa medida debía facilitarle recuperar el apoyo popular y reagrupar alrededor de su figura al APRA y las izquierdas.

La enérgica reacción de los directamente afectados y, en general, de los inversionistas, así como de segmentos de las capas medias de la sociedad contribuyó a paralizar la medida; y, más aun, favoreció que el empresariado desengañado con García, abandonara los postulados de la heterodoxia económica y patrocinara la emergencia política e ideológica del movimiento li

beral denominado "Libertad" que encabezaron Mario Vargas Llosa y Hernando de Soto. En tanto Alan García persistía en sus intenciones, la confrontación entre el presidente y el Movimiento Libertad desembocó en un intenso conflicto político, que se desarrolló paralelamente al crecimiento del movimiento subversivo y del tráfico ilícito de drogas.

Esta situación favoreció el sostenido aumento de la inflación, que a fines de los ochenta llegó a cifras siderales, en tanto el Fondo Monetario Internacional declaraba "inelegible" al Perú para obtener nuevos préstamos por el incumplimiento del pago de la deuda que había contraído. Estas circunstancias produjeron asimismo un explosivo incremento del desempleo y de las actividades "informales" -y en esa medida ilegales- paralelamente a un número creciente de prolongadas huelgas de trabajadores, de empleados y de profesionales de los sectores público y privado. En una palabra, después de tantas ilusiones el gobierno de García se encontró enfrentado y arrinconado por la oposición interna y externa que habían despertado sus planes y su estilo de conducción política.

Esos factores determinaron la desorganización del aparato estatal y del sistema económico, contribuyendo así a que las propuestas liberales ganaran terreno; pero, más aun, las incesantes pero ineficaces luchas sociales ayudaron al desprestigio del sistema político y del régimen democrático por sus manifiestas muestras de incapacidad para encarar y resolver los diferentes aspectos de la crisis de gobernabilidad ¹⁵.

15 Sobre este periodo ver, World Bank, *Peru. Policies to Stop Hyperinflation and Initiate Economic Recovery*, 1989; Carlos Paredes y Jeffrey Sachs (eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Lima: Grade 1991; John Crabtree, *Peru Under Garcia. An Opportunity Lost*. University of Pittsburgh Press, 1992; J. Cotler, *Política y Sociedad en el Perú*, op. cit.; Maxwell A. Cameron, *Democracy and Authoritarianism in Peru. Political Coalitions and Social Change*. Macmillan, 1994;

En estas condiciones, no era de extrañar que la cuestión de las drogas pasara al último plano del interés del Ejecutivo, de los políticos y de las organizaciones de la sociedad, en tanto estos actores estaban enfrascados en defender sus posiciones y en lograr la consecución de sus intereses inmediatos a como diera lugar. Mientras tanto, lejos de estas confrontaciones, Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru competían a muerte entre sí para afianzar lazos con los productores de coca y los traficantes de droga, a fin de organizar y dirigir la cartelización del comercio de estupefacientes para eliminar definitivamente la presencia estatal del Huallaga.

El ambiente convulso del país tuvo profundas repercusiones en el negativo desenvolvimiento de los aparatos estatales para confrontar el boom de la producción de coca, de la elaboración de drogas y del tráfico de estupefacientes, fenómenos que, cada vez más, se hacía evidente estaban relacionados con el crecimiento de los movimientos subversivos.

En 1986, la nueva dirección de OFECOD evaluó la orientación y la ejecución de la política contra las drogas seguida por el gobierno anterior a fin de diseñar un nuevo plan de lucha, en el que se diagnosticó con precisión que la expansión del cultivo de la coca y de la producción y el comercio de narcóticos se debía: "a la escasa coordinación de los organismos responsables del cumplimiento de la Ley de Drogas ... los funcionarios de los diferentes sectores dedican sólo un tiempo complementario al problema, no consideran fondo económico específico alguno,

World Bank, *Peru at the Crossroads. Building a Modern State*, 1994; Philip Mauceri, *State Under Siege. Development and Policy Making in Peru*. Westview Press, 1996; Martin Tanaka, *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1998; Nicolás Lynch, *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*, Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1999.

no favorecen la coordinación interna y externa, ni la labor descentralizada de las autoridades locales. Los medios de personal, equipo especial, transporte y comunicaciones que brinda el Estado son muy escasos, no guardando equilibrio con las posibilidades que dispone la delincuencia...y la cooperación externa tampoco guardó relación con la escala de las necesidades". Asimismo, sostenía que la carencia de programas específicos y la falta de coordinación interministerial derivaron en la falta de capacidad de gasto: "por ejemplo, en el sector salud sólo se había invertido el 17% de lo asignado para 1985".

Por esto, el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas afirmaba que los planes elaborados no tuvieron consecuencias prácticas: "la dación del Decreto Ley 22095 hizo pensar que se contaba con el instrumento que de por sí haría disminuir el narcotráfico, sin embargo los sectores comprometidos actuaron con demasiada timidez, aunque también es cierto que carecieron de recursos... Parece que se pensó que el problema era insoluble y que cualquier gasto era inútil debido a su magnitud..."¹⁶.

De ahí que las conclusiones de esta evaluación subrayaran la necesidad de remediar las deficiencias de los organismos públicos encargados de luchar contra el tráfico ilícito de drogas mediante la designación de un personal idóneo y dedicado a tiempo completo a sus funciones; que dichas entidades coordinaran entre sí, y con la cooperación extranjera, la elaboración y ejecución de programas específicos, para lo cual requerían el aporte de importantes recursos económicos.

A pesar del certero análisis y de las plausibles recomendaciones, tanto las instituciones públicas destinadas a dicho cometido como en general la administración pública fueron de

16 Comité Multisectorial de Control de Drogas, Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas. Mediano Plazo 1986-1990 (s/t).

mal en peor por las razones expuestas anteriormente. En primer lugar, el reclutamiento y la relación de naturaleza clientelista entre los diferentes niveles de la burocracia estatal y con el partido de gobierno, fueron condición para que las mencionadas recomendaciones quedaran en el papel.

La galopante inflación, las prolongadas y radicales luchas de los trabajadores de los diferentes niveles del sector público que la acompañaron -particularmente en la Policía y en el Poder Judicial- propiciaron la desorganización y la desmoralización de la administración pública: al tiempo que el reducido número de profesionales calificados hacía abandono de la función pública, la corrupción cundía entre los encargados de perseguir las actividades ilegales y de aplicar la ley. De otro lado, los asesinatos de técnicos y obreros del gobierno y de los organismos internacionales cometidos por los movimientos subversivos y los traficantes de drogas, determinaron la paralización de los proyectos especiales destinados al desarrollo de la selva.

5. Las Fuerzas Armadas y la seguridad nacional

Durante los años setenta, las accidentadas transformaciones que experimentaba el Perú propiciaron el desarrollo intelectual y político de organizaciones de carácter revolucionario, así como que jóvenes "provincianos", desarraigados de las tradicionales estructuras sociales y culturales vigentes en sus zonas de procedencia, adoptaran ese tipo de actitudes y comportamientos con el propósito de construir un mundo nuevo fundado en la justicia social y la solidaridad que les permitiera afirmar sus nuevas identidades. En este desarrollo influyeron también las concepciones ideológicas, las organizaciones y los procesos revolucionarios de diferentes partes del mundo.

En ese convulsionado ambiente se incubaron los movimientos subversivos en el Perú; sin embargo, su irrupción sorprendió por igual a los dirigentes políticos de las distintas tendencias y a los comandos militares¹⁷, que se encontraban entonces, unos, sumidos en la competencia electoral de la que debía surgir el gobierno constitucional y, los otros, en el cuidado de la transferencia del poder a la "civilidad", respectivamente. La sorpresa fue en aumento a raíz de la contundencia de los actos de Sendero y de la aparente simpatía que la población de Ayacucho le demostraba, situación que se reproduciría después en la actitud frente a la emergencia y los actos de las huestes tupacamaristas en la selva.

Además de la reacción de asombro con dichas manifestaciones, intelectuales y dirigentes izquierdistas de las organizaciones políticas y sociales atribuyeron la irrupción de los movimientos insurgentes a la pobreza y la explotación social, por lo que se hacía necesario eliminar estas condiciones para lograr la paz social. Por su parte, al igual que en los años sesenta, los partidarios del nuevo gobierno y los comandos de las Fuerzas Armadas achacaron la subversión, sobre todo, a influencias foráneas que perseguían trastocar el orden social e incorporar al país en la órbita de Moscú y La Habana; por lo cual asumieron como única alternativa válida la de que las Fuerzas Armadas diseñaran y ejecutaran estrategias conducentes a derrotar el levantamiento de las fuerzas sediciosas a fin de restablecer el orden.

Sin embargo, después de la fallida experiencia del gobierno militar y del establecimiento del régimen constitucional en 1980, las relaciones de los comandos castrenses con los representantes del poder político y de las organizaciones de la socie

17 Gustavo Gorriti, *Sendero. La historia de la guerra milenaria en el Perú*. Lima: Editorial Apoyo, 1990.

dad estuvieran signadas por la mutua desconfianza y hostilidad, lo que se puso de manifiesto en el hecho que los presidentes Belaunde y García trataran infructuosamente de limitar las atribuciones militares.

Esta decisión se vio confirmada en 1981 a raíz del conflicto fronterizo con el Ecuador, en que Belaunde logró frenar los ímpetus belicistas de los comandos militares; luego, cuando desestimó la irrupción de Sendero Luminoso, movimiento al que calificó de abigeo, y encargó su represión a las fuerzas policiales. Finalmente, sólo cuando éstas fueron desbordadas en Ayacucho por Sendero Luminoso, el Ejecutivo se vio precisado a reemplazadas por las Fuerzas Armadas a las que, a regañadientes, encomendó el control político y militar de las zonas en conflicto, atribución que en los siguientes años llegó a abarcar la mitad de la población del país, por lo que esta decisión fue criticada en razón que representaba la abdicación del poder político en favor del militar.

Pero, de otro lado, las Fuerzas Armadas consideraron que el Ejecutivo y el Congreso les negaban los recursos necesarios que solicitaban para cumplir con sus nuevas atribuciones, alegando supuestas dificultades fiscales del gobierno; lo que indujo a los militares a observar que los bajos salarios, el escaso equipamiento militar y la carencia de medios para llevar a cabo proyectos que mejoraran las condiciones de vida de los campesinos en las zonas de emergencia, conspiraban contra sus posibilidades de éxito en el campo militar y en el "psicosocial".

Asimismo, estimaron también que la intervención del presidente García en los cambios y en las depuraciones del aparato castrense contribuía a relajar la disciplina y su cohesión interna con el propósito deliberado de sujetado al control político -concretamente a la dirección del APRA- lo cual, además de afectar la integración institucional, dificultaba el desarrollo

coherente de planes y programas destinados a atacar y destruir la subversión. En este mismo sentido, las Fuerzas Armadas conjeturaron que existía una confabulación en su contra y en favor de los movimientos subversivos, basándose en las sistemáticas acusaciones que formulaban contra ellas los partidos de izquierda y las asociaciones nacionales y extranjeras por las violaciones a los derechos humanos, así como por la admiración que ciertos legisladores y el mismo presidente García parecían profesar a los terroristas, al igual que por la consentida lenidad del sistema judicial con respecto a los militantes y los sospechosos de colaborar con los movimientos subversivos.

Estas suspicacias contribuyeron a reafirmar las convicciones y el desprecio que sentían los militares por los "políticos", pues estimaban que éstos sólo respondían a sus propios y mezquinos intereses y, más aun, eran indiferentes o hasta cómplices de la subversión, por lo que pretendían abandonados a su suerte, en circunstancias que la seguridad nacional estaba de por medio.

Pero, de otro lado, los militares también resentían la autonomía de la Policía, dependiente del Ministerio del Interior, y del privilegiado apoyo que el gobierno norteamericano por intermedio de la DEA otorgaba a la UMOPAR para combatir la producción ilegal de estupefacientes, en tanto el apoyo económico de Estados Unidos al gobierno de García para estos propósitos se incrementaba de cuatro a diez millones de dólares... Esto era así, porque tal situación contribuía a bloquear la coordinación de la Policía con las Fuerzas Armadas en su lucha contra la subversión. De modo que si al principio de la década esta división de funciones entre las Fuerzas Armadas y la Policía había sido motivo de frecuentes fricciones institucionales, éstas se agudizaron luego y cobraron visos trágicos, como en el caso del ataque perpetrado por las fuerzas subversivas al puesto policial de Uchiza durante el cual, a pesar de la demanda de ayuda for

mulada a los militares acantonados a una hora de este poblado, éstos no fueron en su ayuda y el destacamento de policías fue ultimado.

Estos roces provenían también de la rivalidad existente entre integrantes de ambas instituciones por controlar los aportes económicos que los productores de coca y comerciantes de droga entregaban a cambio de operar con libertad. En efecto, la corrupción de las fuerzas del orden en todos los niveles iba a la par con la generalización de las prácticas y los valores "informales", vigentes especialmente entre los jóvenes provenientes de los estratos pobres y provincianos, de donde proceden los miembros de ambas fuerzas; situación que se veía reforzada, entre otras razones, porque la ampliación del contingente de las fuerzas policiales, la reducción del periodo de su formación profesional y las repetidas huelgas contribuyeron a relajar las normas.

De ahí que, además de las denuncias de algunos medios de comunicación nacionales, diversas fuentes de origen norteamericano señalaran con lujo de detalles cómo la corrupción entre policías, militares y jueces era un factor determinante que dificultaba la lucha contra el narcotráfico¹⁸.

Mientras tanto, a raíz de las decisiones de índole nacionalista del presidente García, las precarias relaciones entre el Perú y Estados Unidos sufrieron mayores complicaciones a causa de las diferencias que se gestaban entre las exigencias de las burocracias norteamericanas con respecto a la estrategia de lucha contra la subversión y el narcotráfico. El apoyo de la DEA a los operativos del UMOPAR y del uso experimental del herbicida

18 Peter R. Andreas, Eva C. Bertram, Morris J. Blachman and Kenneth E. Sharpe, "Dead-End Drug Wars", *Foreign Policy* 85, winter 1991-1992, pp. 115-116; U.S. General Accounting Office. The Drug War: U .S. Programs in Peru Face Serious Obstacle, October 1991; *Newsweek*, 27 enero 1992.

glifosato -conocido como Spike- para atacar las plantaciones de coca contribuyeron a enfrentar a la población del Huallaga con el Estado y con dicho organismo norteamericano; por lo que, después de la movilización regionalista del "Frente de Defensa de los Intereses de San Martín", Sendero Luminoso organizó y dirigió la exitosa movilización popular bajo la consigna "coca o muerte" y logró conquistar la adhesión de los habitantes del valle. Estas circunstancias propiciaron la intensificación del debate sobre la amenaza proveniente de la subversión, en el que se destacaba el escepticismo general acerca de la eficacia de la estrategia emprendida por las Fuerzas Armadas.

En estas difíciles condiciones, el general Alberto Arciniega fue destacado para dirigir el frente del Huallaga, por lo que elaboró y puso en marcha una estrategia particular de lucha contra la subversión, tal como hacían los diferentes jefes político- militares en sus respectivas zonas. A fines de los ochenta, cuando eran evidentes los estrechos lazos entre la expansión de la producción de estupefacientes y el crecimiento de Sendero Luminoso, el general Arciniega decidió atacar al "enemigo principal" formado por las agrupaciones subversivas, en tanto toleraba la producción de estupefacientes; para este aspecto neutralizó las acciones policiales al subordinadas a su comando, favoreció el desarrollo regional mediante "acciones cívicas" y fomentó la constitución de "rondas campesinas", a semejanza de las que se habían constituido en otras partes del país, y que en el Huallaga tomaron el nombre de "comités de autodefensa"¹⁹ con la finalidad de ganar el respaldo y lograr así separar a la población, enfrentándola con Sendero Luminoso y el Movimiento Túpac

19 El primer "Comité de Autodefensa" se formó en Tres Unidos por iniciativa de los propios pobladores y sirvió de ejemplo para que lo imitaran otros poblados; ver Anexo.

Amaru para impedir la constitución de un "frente revolucionario de liberación", previsto en los planes de aquella agrupación²⁰.

La estrategia del general Arciniega y las acciones que emprendió tuvieron el éxito previsto: la tolerancia, sino la protección, a los productores de coca y a los traficantes de estupefacientes motivó que éstos dejaran de verse precisados a contar con el amparo de los insurrectos para desarrollar sus actividades económicas, por lo que se desligaron de ellos y las rondas campesinas se aunaron a la persecución emprendida por los militares contra la subversión, lo que desembocó en la añorada alianza entre el pueblo y la Fuerza Armada; sin embargo, este desenlace fue a costa de que se produjeran innumerables violaciones de los derechos humanos, pues en efecto se denunció que entre 700 y 1000 campesinos habían sido asesinados o habían desaparecido en el curso de la mencionada persecución.

A raíz de estos resultados, se puso en evidencia algunas características particulares del fenómeno del tráfico ilícito de drogas en el Perú que lo diferenciaban de otros casos. En primer lugar, a causa de la débil capacidad de los cocaleros para articular y promover sus intereses -a diferencia de lo que ocurría en el caso boliviano- ellos se vieron precisados a establecer una relación de carácter instrumental con Sendero Luminoso y el Movimiento Túpac Amaru, pero el cambio de la orientación propiciado por el general Arciniega y las nuevas oportunidades económicas que ofrecía, los llevó a desplazar su lealtad a las Fuerzas Armadas. De donde se podía deducir que los producto

- 20 José María Salceda, "El Laberinto de la coca" (Informe especial), *Quehacer*, 59, junio-julio 1989; Raúl Gonzáles, "El Huallaga: ¿y ahora qué?", *Quehacer* 61, octubre- noviembre 1989; Corine Schmidt, "La coca: entre las armas y el desarrollo" idem. "Arciniega: Yo Acuso" *Caretas* 1082, 6 noviembre 1989.

res no mantenían una coincidencia político-ideológica con los movimientos subversivos, lo cual invalidaba la creencia relativa a que en el Perú existía una "narco-guerrilla" tal como se afirmaba era el caso de Colombia.

A pesar de estas constataciones, así como de las provenientes del manifiesto rechazo de pobladores rurales organizados en rondas en diferentes lugares del país contra el terror implantado por la subversión²¹, ideólogos senderistas y otros intelectuales aferrados a concepciones anacrónicas no dejaban de afirmar que el campesinado, en bloque, apoyaba o estaba llamado a respaldar la insurrección para eliminar la explotación basada en relaciones "semi-feudales", que daban fundamento a su participación en una cultura "tradicional".

En segundo lugar, también permitió comprobar la inexistencia de una "narco-burguesía" capaz de desafiar al Estado -como en Bolivia, Colombia o México- o para constituirse en su aliada en la lucha contra los movimientos subversivos, como en el caso de los grupos paramilitares en Colombia.

Sin embargo, los exitosos resultados de la estrategia y de las acciones comandadas por el general Arciniega entraron en contradicción con los propósitos de las burocracias norteamericanas que otorgaban prioridad a la guerra contra las drogas en el Perú. Este choque de intereses motivó que, en setiembre de 1989, el Sub-Secretario de Estado encargado de Narcóticos acusara al jefe del frente militar del Huallaga de estar co1udido con el tráfico de estupefacientes, lo que influyó para que fuera separado del comando de dicha zona a los pocos meses, en cir

21 Oscar Espinoza de Rivero, *Rondas campesinas y nativas en la Amazonía Peruana*. Lima; Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, 1995. Carlos Iván Degregori, José Coronel, Ponciano del Pino, Orin Starn, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1996.

cunstancias que la política heterodoxa de García hacía agua y su desgastado gobierno procuraba recuperar la colaboración de los organismos internacionales de crédito, en los cuales el voto de Washington es decisivo.

Así también, esta denuncia coincidió con numerosas acusaciones efectuadas en el Congreso de Estados Unidos por las violaciones a los derechos humanos cometidas por militares y policías en el curso de las operaciones militares anti-subversivas, tal como era de público conocimiento en el Perú y en ese país, por lo que el informe emitido por el Departamento de Estado sobre el Perú en 1990 acusa la existencia de "numerosas y atroces violaciones a los derechos humanos".

Estas críticas acarrearón la reacción de militares y altos funcionarios peruanos que contraatacaron acusando a la burocracia norteamericana de incapacidad y de soberbia, así como de adoptar comportamientos hegemónicos y prepotentes, razones que le impedían percibir las características peculiares del problema peruano; y denunciaron a los organismos de derechos humanos, tanto nacionales como extranjeros, de ser cómplices, sino agentes, de la subversión y del narcotráfico. Estos falaces argumentos seguirían siendo repetidos incesantemente en los siguientes años, en cada ocasión que surgieran observaciones al comportamiento gubernamental y de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, los siguientes jefes militares del Huallaga desistieron de seguir los lineamientos establecidos por Arciniega a fin de no sufrir su suerte, a pesar de que parecían compartir sus concepciones sobre la lucha antisubversiva; a esto se sumó que mantuvieran sus cargos durante cortos periodos de mando ya que, en un caso, el jefe político militar fue removido de su puesto a raíz de que militares peruanos ametrallaran un avión de la DEA que hacía un vuelo de reconocimiento en el Huallaga y,

en otro, porque fue seriamente herido durante una emboscada del Movimiento Túpac Amaru.

Pero, gracias a las noticias y los comentarios periodísticos, a los trabajos académicos, a los testimonios de expertos en el Congreso de Estados Unidos y a los análisis de los servicios de inteligencia militares norteamericanos, en los círculos oficiales de Washington se llegó a reconocer la compleja y peligrosa situación por la que atravesaba el Perú en razón del enlace existente entre la crisis económica, la subversión y el tráfico ilícito de drogas, frente a la cual era manifiesta la incapacidad del gobierno de García para encararla, y menos aun para resuelta.

En 1989, de acuerdo a un informe de la DEA, los políticos peruanos habían llegado a la conclusión que "Perú puede vivir con el problema del tráfico de narcóticos durante los próximos cincuenta años, pero no puede sobrevivir los próximos dos años si los problemas económicos y la subversión no se resuelven ahora... La voluntad para tratar los temas relativos a los estupefacientes, es una cuestión muy difícil cuando se enfrentan los problemas que amenazan la existencia del país"²².

De ahí que la conclusión de la administración norteamericana se reafirmara en su clásica consideración que el gobierno peruano y las fuerzas de seguridad no tenían la voluntad política ni la capacidad para embarcarse de manera decidida en la guerra contra las drogas, por lo que era indispensable la continua presión de Estados Unidos; asimismo, que la corrupción y Sendero Luminoso constituían obstáculos para lograr el éxito en la lucha contra el narcotráfico.

Por lo que tanto la DEA como los asesores militares norteamericanos en el Perú -entre los cuales se encontraban altos

22 Citado por Peter R. Andreas *et.al.*, op. cit, p. 114.

oficiales de las Fuerzas Especiales que habían participado en el conflicto en El Salvador- subrayaron la necesidad de impulsar la consolidación institucional militar como condición necesaria para que el Perú pudiera combatir eficazmente tanto la producción de estupefacientes como la subversión. Esto era así, porque los militares peruanos seguían aferrados a concepciones tradicionales que no conferían la debida importancia a la recolección, análisis y uso de la información ("inteligencia") y desconocían las tácticas propias de una guerra no convencional (de "baja intensidad"); asimismo, porque en vez de ganarse la confianza de la población -como lo había logrado el general Arciniega-, los ataques a mansalva a los campesinos y el asesinato de los subversivos contribuían a alienar a la población de los militares y del Estado.

A falta de otra posibilidad para lograr la susodicha consolidación institucional, los organismos militares norteamericanos se mostraron dispuestos a suministrar armamentos, municiones, alimento, uniformes y repuestos para que las Fuerzas Armadas del Perú estuvieran en capacidad de combatir la insurrección, a pesar de las restricciones legales existentes para que la ayuda militar se destinara a fines distintos a la lucha contra el narcotráfico, en razón de la penuria abrumadora que sufrían las fuerzas peruanas por el recorte de la mitad de su presupuesto, a causa de la situación caótica de las finanzas públicas; pero, dicha colaboración estaba condicionada a que el Perú no intentara repetir la estrategia del general Arciniega.

Para los militares peruanos esta situación no constituía la primera vez que tenían conflictos con el gobierno de Estados Unidos y con sectores influyentes de la opinión pública de dicho país; ni tampoco con agentes sociales y políticos peruanos, por considerar que les daban la espalda o los atacaban. Pero, la agudización y la acumulación de problemas del país durante el go

bierno de García, al igual que en anteriores ocasiones en que se habían presentado situaciones semejantes, propiciaron que los militares buscaran a los representantes del sector privado para sondear sus apreciaciones sobre la situación y el posible curso que tomarían los acontecimientos, en tanto aquéllos a su vez se sentían impulsados a "tocar las puertas de los cuarteles".

Esta circunstancia y los sentimientos de agravio acumulados llevaron a los comandos castrenses a hacer planes de intervención directa en el manejo del Estado; pero, a la luz de la fallida experiencia pasada y de la expresa oposición de Washington a que los militares interrumpieran el curso constitucional del país, en razón de la nueva corriente en favor de la democracia, los militares se vieron precisados a archivar temporalmente el "Plan Verde"; pero sin perder las esperanzas en que el inminente triunfo electoral de Vargas Llosa en 1990 les permitiría una mayor participación en el manejo de los problemas de la vida nacional, al amparo de un gobierno legítimo.

Es así cómo, a principios de los noventa, cuando fue evidente para los observadores nacionales y extranjeros que la crisis económica, el narcotráfico y la subversión se habían intensificado y anudado entre sí, se dedujo que esos fenómenos podían desembocar en la bancarrota estatal y el caos social; es más, en momentos que expertos norteamericanos aceptaron la posibilidad que el tráfico ilícito de drogas podía contribuir a la captura del poder por Sendero Luminoso -agrupación a la que un alto funcionario de la administración estadounidense calificara como el movimiento terrorista más letal del mundo después del Pol Pot- y que sus consecuencias podían propagarse en la región, se hicieron claras las preocupaciones de Washington, y la necesidad de que el Perú recibiera su colaboración en diversos campos, económico, político y militar. Sin embargo, para que ello fuera posible habría que esperar las elecciones y el cambio

de la jefatura de gobierno, pues el presidente García era reacio a aceptar dicha colaboración.

En conclusión, debido a la combinación de factores señalados, a fines de los ochenta el Perú enfrentaba una crisis orgánica del Estado y de la sociedad que determinaba la ingobernabilidad del país; muestra evidente de esta situación dramática era el amontonamiento y confluencia de varios y muy graves problemas relacionados con la organización de la sociedad, la economía, la política y la cultura.

La práctica bancarota de los aparatos estatales y la incapacidad de las Fuerzas Armadas y Policiales para encarar eficazmente la subversión y el tráfico ilícito de las drogas, conjuntamente con la caótica situación de la economía y los deprimentes niveles de ingreso de la mayoría de la población, fueron factores que contribuyeron a que se generalizaran comportamientos típicos de los "gorreros" y que eclosionaran las prácticas ilegales, informales, las cuales, a su vez, reforzaban aquellos fenómenos.

El fracaso y el desprestigio de los partidos políticos y del régimen constitucional fueron causa de que las organizaciones de la sociedad perdieran competencia para canalizar los intereses de sus representados ante el Estado, por lo que su capacidad de convocatoria se vio disminuida. Estos procesos, conjuntamente con los anteriores, propiciaron un nivel muy alto de inseguridad general y de pérdida de confianza tanto en las relaciones interpersonales como en el destino del país, por lo que hubo manifestaciones masivas de deserción a las identidades nacionales básicas.

Por todas estas razones, el clamor universal para resolver la crisis peruana se encontraba fijada en la urgente necesidad de (re)construir un aparato burocrático y militar capaz de atacar eficazmente los mencionados problemas, para lo cual era condición necesaria la recomposición de los cuadros políticos y técnicos del gobierno. Pero, el Perú no estaba en posibilidad de alcan

zar ese objetivo sin contar con la cooperación externa, en razón de las mayúsculas dificultades y limitaciones que tenía y de las nuevas y decisivas condiciones internacionales.

Capítulo cuatro

Globalización, narcotráfico y autoritarismo

Como se ha visto, durante los años ochenta, el deterioro continuo de la grave crisis del Perú se hizo presente en razón que el Estado, los partidos políticos y la sociedad no enfrentaron eficazmente los problemas del país, por las razones ya señaladas. De ahí que a principios de la presente década se impusiera la necesidad perentoria de realizar una profunda reorganización de los diferentes ámbitos institucionales del país.

La resistencia de los sucesivos gobiernos, al igual que de las organizaciones políticas y sociales a reajustar la economía para hacer frente a la crisis de la deuda externa y del modelo de sustitución de importaciones, determinó el creciente desequilibrio de las variables macroeconómicas y el desorden fiscal, lo que contribuyó a intensificar los conflictos sociales y a debilitar los precarios aparatos estatales; a desacreditar a los partidos políticos y a hacer perder capacidad a las organizaciones sociales para canalizar las demandas de sus asociados. Asimismo, la irrupción y la lucha contra la subversión y el narcotráfico -sin que se ejerciera control constitucional sobre las Fuerzas Armadas- propiciaron la autonomía de éstas y el creciente número de sus impunes violaciones a los derechos humanos.

La confluencia de estos factores desembocó en la ineficacia y el desprestigio de las instituciones y de los valores democráticos, en tanto amplios sectores y actores estratégicos de la sociedad se inclinaban por la aplicación de fórmulas autoritarias para resolver el desorden y "la crisis de autoridad".

Esta compleja situación culminó con el aislamiento y la reprobación internacional al país en circunstancias que se procesaba un cambio histórico en el escenario mundial que, en lo que acá interesa subrayar, propicia la comunicación, la difusión y la implantación universal de comportamientos y valores liberales en las esferas de la economía, la sociedad, la política y la cultura.

1. La globalización y el Perú

Desde los años setenta, la liberalización de los mercados de capitales y el desarrollo de las innovaciones tecnológicas permitieron a las empresas transnacionales impulsar la internacionalización de la producción, de los intercambios comerciales y del flujo de capitales que estaban en curso; de otro lado, la quiebra del "socialismo real" y la desaparición de la guerra fría contribuyeron a invalidar las ideologías y los proyectos revolucionarios, y consagraron los paradigmas económicos y políticos liberales que alientan el arraigo universal de los intereses privados y del Estado de Derecho. Estos fenómenos, que se incluyen en el término genérico de "globalización", han generado trascendentales consecuencias, en todo orden de cosas, a nivel internacional y nacional¹.

1 James Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press, 1997. David Held, Anthony McGrew, David Goldblat, Jonathan Perraton, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*; Stanford University Press, 1999.

Para consolidar esta nueva tendencia, el "grupo de los ocho", con la inclusión de Rusia en el bloque formado por los principales gobiernos, los organismos multilaterales y supranacionales, procuran organizar la globalización y asegurar la seguridad mundial, para lo cual favorecen la apertura y desregulación de los mercados así como la implantación de las normas y las reglas propias de la democracia,

Para ello aducen que la economía de mercado asegura la más eficaz asignación de los recursos, el crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza, y sostiene también que la democracia protege los derechos y las libertades individuales y empresariales, faculta la libre difusión de la información, propicia la transparencia y el rendimiento de cuentas de los actos de los gobiernos, condiciones necesarias para incentivar el desarrollo de ese modelo económico, así como para asegurar la paz y la seguridad a escala nacional e internacional².

Para tales efectos, los agentes que dirigen la globalización postulan que el Estado debe participar sólo en aquellas actividades donde el sector privado no se encuentra en condiciones de intervenir; de ahí que propugnen la privatización de las empresas públicas y de las funciones económicas del Estado, en razón que éste debe concentrarse en vigilar el cumplimiento de los marcos legales democráticos y promover los recursos humanos, de manera de elevar las capacidades competitivas de las sociedades; por tal razón los ámbitos privilegiados del Estado deben ser la seguridad, la educación y la salud, rasgos que definen el "neoliberalismo" .

2 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last man*, The New Press, 1992. Jorge I. Domínguez, "Free Politics and Free Markets in Latin America", *Journal of Democracy*, October 1998, vol. 9, no. 4, pp. 70.84.

Para llevar a cabo tales propósitos, esos agentes favorecen el establecimiento de una autoridad "fuerte" en los países subdesarrollados que atraviesan situaciones críticas, para ejecutar las reformas estructurales de primera y de segunda generación, de acuerdo a los cánones del Consenso de Washington, a fin de superar sus dificultades mediante la implantación de la economía de mercado en un marco institucional renovado y democrático³.

Sostienen también que el logro de estos objetivos debe redundar en el incremento de los recursos y el fortalecimiento de las capacidades estatales para penetrar la sociedad y enfrentar los problemas que surgen inevitablemente de las transformaciones y los trastornos que genera la ejecución de dichas reformas, de modo que el Estado tenga la competencia para controlar y ajustar los comportamientos sociales a los intereses y a las disposiciones internacionales de la globalización.

En efecto, junto con las nuevas y múltiples oportunidades que ofrece la globalización en muchos espacios de la existencia social, se producen profundos trastornos en diferentes esferas y niveles internacionales y nacionales, al punto que hay quienes anticipan el colapso del nuevo escenario si no se dictan medidas destinadas a restablecer la cohesión social⁴. Por tal razón, las potencias hegemónicas y las organizaciones internacionales presionan y supeditan su colaboración, en distintos órdenes de cosas con sus contrapartidas nacionales, al desarrollo de accio

3 Moises Naim, "Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy". Washington: Inter-American Dialogue, 1994. John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform" en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990; pp. 7-20.

4 John Gray, *False Dawn. The Delusions of Global Capitalismo* New York: The New Press, 1998. George Soros, *La crisis del caPitalismo global. La sociedad abierta en peligro*; Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999.

nes bilaterales y multilaterales destinadas a encarar tales desarreglos.

Estos trastornos resultan de la confrontación de la homogeneización universal de tinte liberal con la vigencia de singularidades sociales y culturales que, en muchas ocasiones, son definidas como relictos premodernos y anacrónicos; de ahí que la globalización produzca contradicciones entre concepciones, formas de vida y proyectos fundados en diferentes "tiempos históricos"⁵.

Asimismo, la reorganización de la producción, la difusión de las comunicaciones y la relativa desnacionalización de las sociedades en el marco de la reducción del papel distributivo del Estado, producen múltiples trastornos en la organización social y acentúan las pronunciadas desigualdades en los países y entre ellos mismos⁶.

De ahí que ante la "revolución de las expectativas", la penuria, la inseguridad y la ansiedad resultantes de dichos procesos contribuyan a resquebrajar la confianza y los lazos sociales, la familia y las instituciones de la sociedad, la política y el Estado, con la consiguiente crisis de las identidades individuales y colectivas que afectan la integración social y política, y en consecuencia la pérdida del "capital social" acumulado. Asimismo, dichos factores contribuyen al desarrollo de conductas contrarias a las normas convencionales: favorecen la expansión de la violencia y la inseguridad públicas, el desarrollo del crimen transnacional --concretamente, el consumo y el tráfico ilícito

5 Roland Roberrson, "Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity" en Mike Featherstone *et al.* (ed.), *Global Modernities*, Londres, Sage 1995; pp. 25-45.

6 Victor E. Tokman and Emilio Klein, "Social Stratification in a Globalized Era". Paper written at the request of UNDP as a contribution to the Human Development Report 1999.

de drogas, el comercio de armas y el lavado de dinero-. Igualmente esas situaciones animan desplazamientos demográficos masivos internos y hacia el exterior, legales e ilegales, que llevan a pobladores de zonas deprimidas hacia los centros desarrollados con la ilusión de alcanzar los beneficios que ofrece la globalización, generando así problemas económicos, laborales, culturales, de salud pública y de seguridad en los lugares de destino de dichos movimientos de población.

Por otro lado, las condiciones originadas por los fenómenos asociados con la globalización dan lugar a manifestaciones de protesta y rechazo del "neoliberalismo" económico; propician el desarrollo de sentimientos y movimientos nacionalistas, étnicos y religiosos que buscan afirmar las identidades "propias", contra las influencias "foráneas"⁷.

Mientras Fukuyama considera que las sociedades encontrarán nuevas modalidades de organización económica, social y política para encarar los efectos perjudiciales de la globalización, gracias a la capacidad innata de los seres humanos para adaptarse a los cambios, se han constituido actores globales que persiguen coordinar las acciones de agentes nacionales para hacer frente a los mencionados trastornos, en razón de las limitaciones que tienen los gobiernos para encarados aisladamente.

Esto ha favorecido que surjan múltiples entidades públicas y privadas que han cobrado una autonomía creciente y una insólita importancia, que se acompaña con un debate acerca de las responsabilidades que competen a los actores involucrados en las acciones colectivas y a las características que deben tener las normas para adecuarse a las condiciones particulares de cada país.

7 Francis Fukuyama, *La Gran Ruptura. La naturaleza humana y la reconstrucción del orden social*; Buenos Aires: Editorial Atlántida, 1999.

Por tal motivo, durante las últimas décadas se han creado un sinnúmero de organizaciones públicas internacionales que reglamentan y controlan a nivel mundial los derechos y obligaciones de gobiernos y de empresas en cuanto a producción, comercio, intercambio, finanzas, propiedad intelectual, relaciones laborales; a las que se han sumado otras instituciones que encaran problemas de seguridad colectiva -terrorismo, tráfico ilícito de drogas y de armas, lavado de dinero-, de salud pública, del movimiento internacional de población, entre muchos otros,

Pero, al mismo tiempo se han constituido múltiples entidades privadas que protegen el cumplimiento de preceptos universales a escala internacional y nacional, como son las que defienden los derechos humanos y la democracia, la libertad de expresión y el ambiente; asimismo, las que cuidan y buscan elevar las condiciones sociales y culturales de determinados segmentos sociales y agrupamientos humanos, tales como las que abogan por los derechos de los trabajadores, de las mujeres, de los niños y de las minorías étnicas.

Para lograr sus propósitos, estas entidades presionan y, en ocasiones, han logrado con cierto éxito que dichos objetivos sean incorporados a los planes y programas de las autoridades nacionales e internacionales, de organismos multilaterales y supranacionales, así como de las empresas que funcionan a distinto nivel⁸. Por su capacidad de articular, representar y movilizar intereses variados y a esas escalas, las organizaciones no-gubernamentales han sido definidas como el germen de la sociedad civil transnacional.

8 Thomas Carothers, "The Rule of Law Revival" en *Foreign Affairs*, vol. 77, No. 2, March/ April 1998, 95-106. Debora L. Spar, "The Spotlight and the Bottom Line. How Multinationals Export Human Rights", *idem.*, pp. 7-12.

Es decir, este nuevo panorama mundial propicia la emergencia de una compleja articulación y conflicto en torno a actores, problemas e intereses generados que se entrelazan en las esferas internacionales y nacionales, así como en los ámbitos públicos y privados; de lo que resulta la constitución de alianzas y tensiones que dan lugar a singulares transacciones (trade-off) de acuerdo a las condiciones particulares de los actores involucrados.

A su vez, estas circunstancias han contribuido a difuminar las fronteras que separan dichas esferas y ámbitos; por lo que el debate ético y político entre los que propugnan la validez de planteamientos y soluciones universales, y los que sostienen la necesidad de apoyar desenlaces ajustados a las particularidades de cada caso, culmine en fórmulas mixtas en función de las condiciones de las fuerzas sociales internacionales-nacionales.

De ahí que, contrariamente a la presunción de que la globalización ha generado "un nuevo orden mundial", estas complejas relaciones han dado lugar a que, como lo indica Rosenau, "las relaciones internacionales hoy se encuentren sujetas a fuerzas contradictorias de integración y de fragmentación, de interdependencia y de nacionalismo intenso, de cooperación y de competencia. La soberanía puede estar cambiando, pero no desaparece. El estado-nacional es, simultáneamente, indispensable e inadecuado"⁹.

Esta nueva configuración internacional y doméstica (*intermestic*) representa un desafío a los enfoques convencionales que examinan actores, problemas y soluciones nacionales prescindiendo de las articulaciones y mediaciones "externas". En mu

9 James N. Rosenau, *Multilateral Governance and the Nation-State System. A Post-Cold War Assessment*. Washington, Inter-American Dialogue, Occasional Papers in Western Hemisphere Governance, 1995.

chas oportunidades, tal es el caso de los análisis con respecto a las transformaciones que el Perú ha experimentado durante los últimos veinte años, a pesar de que constituye un caso singular de las relaciones entre actores internos y externos, públicos y privados, en la determinación del curso del país.

Durante la década pasada el aislamiento del Perú de las dramáticas transformaciones económicas contribuyó a producir las consecuencias anotadas; de ahí que empresarios, militares, intelectuales y profesionales congregados alrededor de las emergentes fuerzas liberales desarrollaran un consenso relativo a la necesidad de reinsertar al país en la comunidad internacional como condición necesaria para resolver los agudos problemas y lograr que el Perú se beneficie de los frutos de la "modernidad", propios de la globalización.

Este proceso de reinserción se inició con el cambio de gobierno en 1990 presidido por Alberto Fujimori, en tanto éste se ajustó a las prescripciones y condicionalidades de los actores hegemónicos para que le otorgaran su apoyo económico, político y militar.

Sin embargo, la reinserción del Perú ha sido parcial y accidentada a lo largo de la presente década, a raíz que el presidente y los militares liberalizaron la economía e implantaron las bases de la economía de mercado a costa de sacrificar las normas y las reglas democráticas, en el supuesto que éstas constituyen obstáculos para alcanzar el orden, la estabilidad y el progreso del país. Es decir, los gobernantes avanzaron en las reformas "blandas" de primera generación en perjuicio de las "duras" de segunda generación, por lo que aquéllas tienen bases precarias de sustento: Tocqueville afirmaba que aquellos que aprecian la libertad sólo por los beneficios materiales que aporta nunca la han podido gozar por mucho tiempo.

La quiebra del Estado de Derecho y el manejo arbitrario de las instituciones, particularmente del sistema judicial; las impunes violaciones a los derechos humanos y el acoso de organismos estatales a los opositores del gobierno; el uso de recursos públicos para controlar y deformar la información, así como para amenazar y perseguir a quienes se atreven a criticar los actos del gobierno y tratar de impedir la reelección indefinida del presidente, son manifestaciones que se pretende justificar como condiciones necesarias para afianzar la economía de mercado, el orden social y la estabilidad política alcanzados hasta el momento.

Sin embargo, el carácter autoritario del régimen fujimorista y sus acciones ilegales constituyen motivos de diferentes grados y tipos de censura interna y externa provenientes de organizaciones de la sociedad y de la política transnacional que el gobierno rechaza calificándolas de incorrectas, pero, sobre todo, porque aduce que constituyen indeseables injerencias externas, lo que es prueba de su desconocimiento acerca de la naturaleza y las ramificaciones de la globalización económica.

En razón de las presiones de estas organizaciones, y de acuerdo a las circunstancias, los actores dominantes del proceso de globalización se suman a esas críticas con distinto grado de fuerza, puesto que la actuación del gobierno peruano contradice sus valores y objetivos liberales que, conforme a su criterio, constituyen los cimientos de la economía de mercado y de la seguridad jurídica nacional, regional e internacional; asimismo, participan de dichos juicios porque la conducta oficial del Perú favorece el desarrollo de corrientes contrarias, a nivel interno y externo, de las reformas económicas y de la economía de mercado. Por tales factores, paradójicamente, el gobierno peruano impide la consolidación de la globalización que persiguen los

principales gobiernos, los organismos internacionales y supranacionales, y las empresas transnacionales.

No obstante las evidencias, los voceros gubernamentales del Perú niegan la existencia de tales actos o la justifican a media voz como condición para lograr los objetivos nacionales que se han propuesto alcanzar los círculos oficiales y las Fuerzas Armadas; en tanto, en muchas ocasiones, el gobierno logra acallar y contrarrestar dichas observaciones por el respaldo abierto o encubierto que le brindan actores económicos y militares extranjeros en razón de las concesiones, los acuerdos y las alianzas forjadas con ellos; y también por el apoyo que recibe de las burocracias norteamericana e internacional relacionadas con el combate al tráfico ilícito de drogas gracias al éxito logrado por el Perú en este campo.

Estos respaldos responden a diferentes factores que no se excluyen entre sí, porque dichos actores externos se encuentran interesados en el logro de sus intereses específicos; participan de las mismas creencias del presidente y los militares peruanos respecto a la irrelevancia o a la necesidad coyuntural de sacrificar la democracia y los derechos humanos en el Perú; debido a que tienen la certeza de que la expansión del capitalismo global y la estabilidad política que procura el autoritarismo constituyen requisitos necesarios, sino suficientes, para fortalecer el Estado y fundar la democracia en el largo plazo; y, también, porque, en tanto las manifestaciones autoritarias no excedan ciertos límites, constituyen un mal menor en relación a las alternativas existentes.

Es así cómo, hoy en día, es particularmente evidente el cruce de distintos tipos de actores y de intereses contradictorios entre sí que canalizan el curso de los acontecimientos y de los resultados en el Perú.

2. Problemas de la transición

Como se ha hecho referencia, la combinación de los problemas internos y externos propiciaron dramáticos cambios políticos e ideológicos de la sociedad: en tanto los partidos históricos perdían el sustento de la ciudadanía y confrontaban divisiones internas, la emergencia de las fuerzas liberales logró convocar el apoyo de influyentes sectores nacionales e internacionales, los cuales responsabilizaron a las organizaciones políticas y a las ideologías populistas e izquierdistas por haber colonizado al Estado durante las últimas tres décadas mediante inveteradas prácticas "mercantilistas". Como resultado de ello se había desvirtuado la naturaleza y los agentes del mercado, agravado la corrupción y bloqueado el desarrollo de la sociedad civil; en tanto se extremaban las demandas sociales para hacer prevalecer los proyectos nacionalistas y populares de dichas organizaciones, con los catastróficos resultados mencionados.

Dada la evidente quiebra de los clásicos paradigmas revolucionarios y del modelo de sustitución de importaciones en América Latina, este diagnóstico contribuyó a re definir eficazmente la problemática nacional y a intensificar el desgaste de las organizaciones políticas y las ideologías radicales; al tiempo que los voceros del liberalismo proponían insistentemente la apertura de la economía para desatar las energías sociales contenidas por los intereses políticos sujetos al Estado, para así impulsar la incorporación del país a la modernidad representada por los estilos de vida y los modelos político y económico establecidos por las empresas y los gobiernos que determinan el proceso de globalización; en resumen, estas fuerzas liberales propiciaban tanto el desarrollo de una economía de mercado cuanto el de una sociedad de mercado.

De otro lado, constatado el fracaso de las reformas nacionalistas que sustentaron durante el gobierno castrense vigente entre 1968 y 1980, los comandos militares se sumaron a esta prédica económica; pero, además, para recuperar la menguada autoridad estatal y estabilizar el orden institucional, como lo habría hecho la dictadura chilena, incorporaron a su discurso ideológico los criterios realistas de "la razón de Estado". De tal modo, el liberalismo económico y el autoritarismo político se dieron la mano.

La conflictiva situación del país y la práctica bancarota de los aparatos civiles del Estado, así como las divisiones políticas y la formación de nuevas agrupaciones que originaron, contribuyeron a que el Perú registrara durante los años ochenta un elevado índice de volatilidad electoral¹⁰, puesto en evidencia con la emergencia de los "independientes". Fue así que el proceso electoral de 1990 desembocó en la elección como presidente de un *outsider* del sistema político; razón por la que al ascender a la primera magistratura el mismo se encontraba aislado de sustento político, y se preveía que carecería del respaldo necesario para enfrentar los graves problemas que aquejaban al país.

Pero, precisamente, la crítica situación por la que atravesaban la burocracia estatal, los partidos políticos y las organizaciones sociales, hizo posible que esa orfandad política se viera compensada con creces por las alianzas que forjó el flamante presidente Fujimori con "poderes fácticos" nacionales e internacionales para hacerse cargo, simultáneamente, de la dramática situación económica del país, de la subversión y el narcotráfico.

10 Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *La Construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), 1996; p. 6.

co; efecto para el cual la colaboración norteamericana resultaba indispensable.

A pesar de las diferencias y las tensiones que produjeron estas relaciones, Fujimori logró obtener de aquéllos el respaldo indispensable, lo que contribuyó a resolver esos problemas, a asegurarse el respaldo popular, y de esta manera, a consolidar su poder personal en el Estado.

Después de proclamar su rechazo a las recetas liberales durante la campaña electoral, Fujimori fue convencido de la necesidad de "poner en orden la casa" como condición para recibir el apoyo internacional, por lo que el gobierno se vio precisado a decretar las conocidas medidas de ajuste y de estabilización económica; al tiempo que lograba que Estados Unidos liderara el "Grupo de Apoyo" -integrado por Japón, Alemania, Francia, Canadá y otros países industrializados- que debía proveer al Perú de 2.200 millones de dólares a fin de cancelar los vencimientos de las deudas acumuladas con los organismos internacionales de crédito. Estos primeros pasos eran ineludibles para obtener su indispensable aval para iniciar las negociaciones con los acreedores e inversionistas privados a fin de adelantar la reinserción del país en el mercado internacional. Así, al seguir los lineamientos del Consenso de Washington y con el concurso de estos actores internacionales el gobierno esperaba sacar al Perú del hoyo¹¹.

11 Acerca de la política económica del gobierno ver, Carlos Boloña, *Cambio de rumbo*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993. Gladys Choy Chong, "El Proceso de Reintegración del Perú en la Comunidad Financiera Internacional" en *Análisis Intemacional* 12, enero-abril 1996, pp. 64- 82. World Bank, *Peru at the Crossroad*. Building, op.cit. Bruno Seminario, *Reformas estructurales y política de estabilización*. Lima: Universidad del Pacífico-Consortio de Investigaciones Económicas, 1995. Shane Hunt, "Perú: la actual situación económica en la perspectiva de largo plazo" en Efraín Gonzales de Olarte (ed.),

La aplicación del ajuste económico fue criticada tanto por el desprestigiado Partido Aprista cuanto por las divididas organizaciones izquierdistas, no sólo porque traicionaba las promesas electorales de Fujimori sino porque éste no atendía sus propuestas. No obstante, a los pocos meses, cuando los esfuerzos por equilibrar las variables macro-económicas comenzaron a rendir sus frutos reduciendo la inflación, contribuyeron asimismo a concitar el apoyo mayoritario de la población a la gestión del presidente a despecho de esas organizaciones políticas, lo que reforzó el descrédito que las afectaba.

En cambio, los inversionistas aplaudieron tal medida porque al ir acompañada con la apertura y la desregulación económica, la flexibilización de las relaciones laborales, la privatización de las empresas públicas y la reducción del tamaño del Estado, ofrecía un panorama de oportunidades económicas inéditas después de treinta años de intervencionismo estatal, al que achacaban la culpa de la escasa inversión, los negativos rendimientos económicos y la catástrofe del país. De ahí que los empresarios experimentaran un optimismo desmesurado con la instauración de la economía de mercado y con la reinserción del país en los mercados internacionales; que se acentuó cuan

Ajuste estructural en el Perú. Modelo económico, empleo y descentralización. Lima: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología- Instituto de Estudios Peruanos, 1997; pp. 59-120. Efraín Gonzales de Olarte, *El Neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos-Consorcio de Investigaciones Económicas, 1998. Gustavo Guerra-García, "La dimensión política de! ajuste económico en e! Perú" en Elsa Bardález, Martín Tanaka, Antonio Zapata (eds.), *Repensando la política en el Perú*; Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999, pp. 185-239; Javier Iguíñiz, "La estrategia económica del gobierno de Fujimori: una visión global" en John Crabtree y Jim Thomas, *El Perú de Fujimori*, op. cit., pp. 15-4.3. 05car Dancourt, " Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú" en *Revista de la Cepal* 67, abril de 1999, pp. 49-70.

do el país experimentó un flujo de inversiones extranjeras a raíz de las excepcionales condiciones del mercado internacional de capitales.

El éxito presidencial para lograr el apoyo de la mayoría de la población a las reformas y, en esa medida, para neutralizar las propuestas contrarias, se sumó a la satisfacción que experimentaban los expertos económicos y los inversionistas con la despolitización de las decisiones económicas, gracias a la forma tecnocrática de conducción política de Fujimori. De ahí que el presidente se ufanara de "hacer primero y después informar" y, posteriormente, de afirmara sin ningún empacho que no gobierna en función de los resultados de las encuestas de opinión pública, mostrando su desdén por ellos, aunque es bien sabido que los utiliza para diseñar las líneas de acción gubernamental, incluso más que su predecesor.

Después de tantos años de fallidos experimentos nacionalistas y heterodoxos que habían producido constantes enfrentamientos internacionales con el Perú, voceros gubernamentales norteamericanos al igual que de los organismos multilaterales de crédito, de los sectores financieros y los medios de comunicación, alabaron sin tregua a Fujimori y lo elevaron a la condición de gobernante ejemplar por su voluntad de llevar adelante las reformas estructurales a pesar de resistencias sociales y políticas, motivo por el cual se afirmaba que la caótica situación peruana se encontraba en vías de solución. Por esto, el caso del Perú, y particularmente su presidente, fueron enarbolados como ejemplo para otros países que atravesaban situaciones críticas semejantes.

Por ello, en tanto el gobierno peruano realizaba las reformas y trataba de cumplir con sus compromisos, los organismos multilaterales de crédito vieron con simpatía los esfuerzos desplegados por el Perú, se mostraron dispuestos a apoyado económica

mente para compensar sus urgentes necesidades fiscales, a la vez que aseguraban su propia capacidad de fiscalizar y condicionar las políticas económicas peruanas¹². Para tales efectos, los organismos multilaterales de crédito contribuyeron económica y técnicamente a (re)construir las instituciones económicas del aparato estatal, y también a crear entidades públicas destinadas a prestar asistencia a la mayoría de la población a fin de atenuar las consecuencias del ajuste y, en esa medida, para sustentar el apoyo popular a las reformas; pero, inicialmente, no tuvieron el éxito que se esperaba¹³.

Sin embargo, los contratiempos que se presentaron en las relaciones entre el Perú y Estados Unidos, por motivos que se examinan más adelante, demoraron la participación de este país en el Grupo de Apoyo y la suscripción de acuerdos del gobierno peruano con los organismos multilaterales de crédito que, en conjunto, retrasaron la reinserción internacional del país en la comunidad financiera internacional.

Pero, igualmente, los resultados de las reformas estructurales, la parcial (re)construcción institucional que se llevó a cabo, la creciente afluencia de capitales extranjeros sentaron las bases del ordenamiento económico y del fortalecimiento del Estado, por lo que éste pudo comenzar a extender su presencia en el territorio y a potenciar su capacidad de penetración en la sociedad, lo que propició el restablecimiento de sus lazos mutuos.

12 Dani Rodrik, *Why is there Multilateral Lending?* The World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics, May 1-2, 1995.

13 Ver, por ejemplo, Francisco Durand y Rosemary Thorp, "La reforma tributaria: análisis del experimento SUNAT", en Jim Crabtree y Jim Thomas, op. cit., pp.379-408. Banco Interamericano de Desarrollo, *Desafíos para alcanzar la paz. Hacia un desarrollo social sostenible en el Perú*, 1995. Carol Graham, "Economic Austerity and the Peruvian Crisis: The Social Cost of Autocracy", *SAIS*, vol 13, No. 1, 1993; pp. 45-60.

Esta situación fue hábilmente aprovechada por el presidente para tratar de concentrar el poder y establecer una relación directa con la población menesterosa y relativamente desorganizada en términos nacionales, tal como sucedió con Alan García en su momento de gloria, a condición de respetar la autonomía de los militares y de los tecnócratas, de acuerdo a la conocida fórmula de aislar a éstos últimos de las presiones sociales para asegurar la ejecución de sus medidas. Desde entonces, Fujimori justifica la concentración de poder con el argumento de que asegura la gestión eficaz de las medidas gubemamentales, en tanto equipara la dirección del país con las funciones de un gerente de una empresa privada -comparación válida con una empresa familiar, lo que pone de manifiesto el rasgo patrimonial que ha impreso al Estado-.

Para tal efecto, y siguiendo el estilo de conducción política de Alan García, Fujimori procuró subordinar las instituciones y personalizar el poder público - típicas expresiones del movimientismo- por lo que algunos observadores lo identificaron con la figura tradicional del caudillo. Esta calificación responde al protagonismo que ha asumido en la vida pública mediante su presencia continua en las localidades pobres y alejadas de Lima que tradicionalmente han estado abandonadas por el Estado; en su exclusiva participación en la inauguración de obras públicas en estos lugares que presenta como "donaciones" personales, que ofrece como prueba de su interés y magnanimidad con este tipo de población, propia de los típicos políticos tradicionales.

Asimismo, porque haciendo uso del lenguaje popular se afianzó en un exitoso discurso anti-político destinado a atacar las instituciones "tradicionales" para ahondar el descrédito de los partidos y de sus dirigentes a fin de excluirlos definitivamente del escenario nacional, en tanto se presenta como el salvador del país, ofreciendo sin cesar un futuro pletórico de posibilidad

des a raíz de su dedicación personal para que el gobierno atienda las necesidades de la mitad de los peruanos que viven en estado de pobreza, particularmente de las mujeres y de los niños.

Simultáneamente, desde entonces, el gobierno y los militares han tratado de capturar los medios de comunicación, particularmente los televisivos, para acallar y despolitizar el debate de los problemas nacionales, a fin de difundir los puntos de vista oficiales y enaltecer los éxitos del presidente, en tanto sus voceros no pierden ocasión para agredir a los opositores y a los dirigentes políticos, particularmente al ex-presidente García a quien se le achacan la corrupción y las desgracias sufridas por el país.

Pero, de otro lado, y también como resultado de la pérdida de lealtad a los partidos políticos, en diversas capas de la sociedad se intensificó el comportamiento "pragmático" (¿racional?) consistente en la adaptación y aceptación de los intereses del poder para evadir el hostigamiento gubernamental, o para recabar favores públicos como medio de sobrevivir a las inclemencias económicas y, eventualmente, para escalar posiciones en el mundo oficial o privado, lo que también recuerda el clientelismo propiciado por Alan García durante su gobierno.

Por el tipo de liderazgo y las relaciones que Fujimori ha establecido con las masas populares y el público, así como por las reacciones de éstos con el presidente, algunos autores han calificado a su régimen con el discutible término de "neopopulista", puesto que desliga el estilo de gobierno de la naturaleza ideológica y política del populismo latinoamericano, a todas luces contrario al liberalismo económico¹⁴.

14 Kenneth Roberts, "Neoliberalism and the Transformations of Populism in Latin America: The Peruvian Case", *World Politics* 48, october 1995; pp.82-116. Aldo

Es así cómo, al cabo de su primer año de gobierno, Fujimori logró forjar una insólita coalición nacional e internacional que le permitió avanzar en la transición económica y política; sin embargo, para consolidada el gobierno se encontró bloqueado, de un lado, por la persistente y amenazadora subversión, el narcotráfico y las reacciones norteamericanas a las posiciones adoptadas por el Perú a este respecto; y, de otro lado, por las restricciones constitucionales, las acciones de las representaciones políticas y el sistema judicial. De ahí que Fujimori debiera atender simultáneamente a diferentes espacios del frente interno y del externo.

i. Washington y la Doctrina Fujimori

Al poco tiempo de inaugurado el gobierno de Fujimori en julio de 1990, la administración del presidente Bush propuso al Perú suscribir un convenio antidrogas, similar al que había firmado con Bolivia, por el que Estados Unidos se comprometía a equipar y entrenar a 4.200 soldados peruanos para erradicar el cultivo de coca y reprimir tanto la producción como el tráfico ilícito de drogas. Pero el flamante gobierno rechazó la firma del acuerdo a pesar de los inminentes riesgos que corría, puesto que la suscripción del Convenio era indispensable para que el Perú recibiera los recursos provenientes de la Iniciativa Andina del

Panfichi y Cynthia Sanborn, "Fujimori y las raíces del neopopulismo" en Fernando Tuesta Sobrevilla (ed.), *Los Enigmas del Poder. Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996; pp. 29-52. Romeo Grompone, "Fujimori, neopopulismo y comunicación política" en Raúl Urzúa & Felipe Agüero (eds.), *Fracturas de la Gobernabilidad Democrática*; Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, 1998; pp. 505-545. John Crabtree, "Neopopulismo y el fenómeno Fujimori" en John Crabtree y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*, op. cit.; pp. 45-71.

año fiscal que se iniciaba en octubre de ese año; contara con la colaboración de Washington para adelantar la reinserción internacional del país, y obtuviera la colaboración militar norteamericana,

En cambio, el gobierno hizo una contrapropuesta a Washington para combatir el narcotráfico, consistente en la *Doctrina Fujimori*¹⁵. En tanto ésta fue elaborada con el concurso de Hernando de Soto, refleja sus ideas relativas a la naturaleza "mercantilista" de la organización económica, social y política como causa de los problemas nacionales y, particularmente, de la producción ilegal de estupefacientes. El texto señala que después de haber puesto en marcha las primeras medidas para estabilizar la economía y normalizar las relaciones con la comunidad financiera internacional, era indispensable pronunciarse acerca del flagelo del narcotráfico; a este respecto afirma de manera categórica que el gobierno le otorga una importancia crucial y que "no concebimos la superación de nuestra crisis nacional... sin la desaparición de la producción ilícita de la hoja de coca...(esta es) una lucha que en el pasado se libró, con los mismos actores, crimen y ley, en otras latitudes" y para lo cual es indispensable la cooperación internacional.

El documento se pronuncia a favor de la erradicación de los cultivos ilegales de coca y del control de la oferta de pasta básica de cocaína, pero distingue de manera artificiosos a los productores de los traficantes ilegales, por lo que sustenta la necesidad de impulsar actividades económicas alternativas que permitan el desarrollo de "una real economía de mercado" como condi

15 Doctrina Fujimori sobre Política de Control de Drogas y Desarrollo Alternativo. Nuevas Luces para el Desarrollo del Perú. Acuerdo Presidencia de la República - Instituto Libertad y Desarrollo. Lima, 26 octubre de 1990.

ción necesaria para sustraer a los cultivadores de coca del comercio ilícito de drogas.

Pero, "la falta de una propiedad legalmente definida les impide (a los productores) acceder a la capacidad contractual necesaria para poder combinar sus recursos y alcanzar economías de escala que les permitan cultivar productos alternativos a la coca. La falta de seguridad legal traba la posibilidad de una mayor inversión en producción con mayor valor agregado, así como la contratación con compradores de cultivos sustitutos. Le resta estímulos, también, el acceso al crédito formal a través de la utilización de bienes como garantía hipotecaria. Además obstaculiza el ingreso a nuevos canales de distribución". De ahí que la conclusión es terminante: "por no tener derechos patrimoniales legales, los cocaleros son informales".

Esta propuesta novedosa, que coincidía parcialmente con el acuerdo firmado por la Cumbre de Cartagena, pasaba por alto los consabidos argumentos referentes a que la propuesta norteamericana constituía una indebida injerencia externa en los asuntos internos y era una afrenta a la soberanía nacional; y contrastaba tanto con el discurso acusatorio y moralista de García, como con las posiciones fatalistas de los que no creían en las posibilidades de resolver el problema de la producción de coca, debido a que la pobreza de los campesinos inducía a éstos a adoptar un comportamiento "racional" al cultivar esta planta por sus ventajas competitivas.

Pero, además de los argumentos consignados en la Doctrina Fujimori, razones militares inspiraron el rechazo del gobierno a las exigencias norteamericanas, en razón que los mandos castrenses llegaron a la conclusión que debía concederse prioridad a la lucha contra la subversión, mientras la administración norteamericana se la otorgaba a la guerra contra las drogas; y considerando asimismo que, después de diez años de fallidas expe

riencias, la erradicación coactiva del cultivo de la coca y del comercio de estupefacientes no tenía posibilidades de éxito y, en cambio, era probable que tuviera consecuencias contraproducentes al favorecer la oposición unificada de los coccaleros y las fuerzas subversivas contra el gobierno, con consecuencias imprevisibles.

En efecto, como había puesto en evidencia la estrategia desarrollada por el general Alberto Arciniega, el enfrentamiento militar con Sendero Luminoso y el Movimiento Túpac Amaru, en tanto se otorgaba apoyo económico a los productores para que sustituyeran ese cultivo, contribuiría a separados y a obtener su respaldo para derrotar la subversión. Así, mediante esta estrategia que combinaba elementos económicos y militares, el comando castrense tenía la seguridad de resolver ambos problemas a la vez. Sin embargo, tal como sucedió con la estrategia de Arciniega, la burocracia norteamericana repudió esos planteamientos porque impulsarían el tráfico de estupefacientes y, en tanto diferían de la estrategia de Washington, tuvieron las consecuencias previstas.

El rechazo peruano a firmar el convenio debido a las diferencias de prioridades y de estrategias crispó las relaciones entre ambos gobiernos; y ocasionó que la administración norteamericana suspendiera su participación en el Grupo de Apoyo en razón que la disposición legal de su Congreso ordena que la administración norteamericana niegue ayuda y vete los préstamos de los organismos multilaterales a los países que no colaboran con Estados Unidos en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, como se ha visto antes.

Sin embargo, esta reacción norteamericana motivó que en círculos oficiales de ese país y en los organismos multilaterales se propusieran soluciones conciliatorias, puesto que la suspensión de la ayuda estadounidense había de contribuir a empeorar

la grave situación del país y a complicar las relaciones entre ambos países: así, en agosto de 1990 el subsecretario de Estado comunicó al Comité de Relaciones Exteriores del Senado que " el fracaso del Grupo de Apoyo puede originar el colapso del programa económico del gobierno de Fujimori, con negativas consecuencias para el futuro de la democracia en el Perú".

Mientras tanto, para dar muestras del compromiso del gobierno peruano con la lucha contra el tráfico de drogas -en el marco de la economía de mercado, la democracia y los derechos humanos- éste dictó un Decreto Supremo (158-90-PCM) en diciembre de 1990 por el que se creaba la Autoridad Autónoma para el Desarrollo Alternativo (ADA) para concretar la Doctrina Fujimori: esta autoridad "depende directamente del Presidente de la República, de quien recibe instrucciones y a quien informa sobre sus actividades", que debía estar a cargo de Hernando de Soto.

Por este Decreto, la ADA gozaba de autonomía económica, técnica y administrativa para adoptar decisiones y realizar acciones destinadas a "crear las instituciones necesarias para el establecimiento de las reglas para el funcionamiento de una economía social de mercado que garantice los derechos patrimoniales, a fin de facilitar la iniciativa empresarial..."; asimismo, para "establecer un sistema de participación de los campesinos y trabajadores de las zonas cocaleras en los procesos de adopción de decisiones que les conciernen ... para coordinar con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para el cumplimiento de sus objetivos, las acciones que sean necesarias en el marco del pleno respeto de los Derechos Humanos y a las normas constitucionales"; más aun, para "proponer políticas, planes y programas conducentes a la redefinición, a partir de las reformas estructurales e institucionales que se requiera para alcanzar sus objetivos, de los vínculos del Perú con los países de

sarrollados, la comunidad internacional en general y los organismos internacionales públicos y privados". Por último, el Decreto ordena que la competencia de la ADA "es exclusiva y excluyente. Lo es particularmente en las zonas asignadas a la ADA...".

En resumen, la resolución presidencial confería a la ADA una autonomía insólita en relación a los restantes aparatos estatales por la jerarquía, funciones y recursos que le otorgaba; esta condición pareció satisfacer los requerimientos de la Casa Blanca porque daba cuenta de la importancia que el gobierno concedía al problema de la producción y tráfico ilícitos de coca y de pasta básica de cocaína, y a su voluntad para corregir las manifiestas deficiencias de la administración pública para resolver tal situación. Esto fue así a pesar de que la estrategia de la ADA no se ceñía a las directivas de Washington y de que Hernando de Soto mostraba su independencia con respecto a las burocracias norteamericana e internacional, y no disimulaba su desdén por ellas a las que acusaba de estrechez de miras.

A las preocupaciones que se experimentaba en los círculos oficiales de Washington por la situación peruana y la prueba que daba el Perú en la lucha contra las drogas mediante la constitución de la ADA se sumó que Hernando de Soto, en su condición de asesor presidencial, negoció directamente con la Casa Blanca un nuevo convenio que ponía énfasis, simultáneamente, en los aspectos económicos y militares de la lucha contra las drogas. Su ascendiente como un prominente innovador de la teoría y de la práctica liberales, motivó que tanto Reagan como Bush lo citaran en sus exposiciones sobre el estado de la Unión, y contribuyó a que el presidente Bush suscribiera el "Convenio Perú-Estados Unidos sobre el control de drogas y política de desarrollo alternativo" en mayo de 1991.

Este no difería de las medidas adoptadas por el presidente Bush y seguía los lineamientos aprobados en la Cumbre de Cartagena; en efecto, planteaba que la guerra contra la producción y el tráfico de estupefacientes debía fundarse en una estrategia global, en que la seguridad de las zonas de producción de coca era fundamental para erradicar la producción de estupefacientes, y daba pie a que Estados Unidos asistiera a las Fuerzas Armadas peruanas en la lucha contra el narcotráfico y también "contra aquéllos que lo apoyan y fomentan".

Sin embargo, las denuncias por las violaciones de los derechos humanos y por la complicidad militar con el tráfico de drogas motivaron un debate en el Congreso de Estados Unidos sobre la pertinencia de prestar ayuda al Perú; pero la persistente preocupación de la administración norteamericana con los severos problemas peruanos contribuyeron a que el presidente Bush se viera precisado a certificar al Perú y a otorgarle la ayuda económica y militar acordada por el Convenio.

Además, la suscripción del nuevo Convenio dejó abierta la posibilidad de que Estados Unidos reasumiera su participación en el Grupo de Apoyo y desbloquear a la cooperación de los organismos internacionales con el Perú, por lo que éste pudo llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en setiembre de 1991 e iniciar negociaciones con el Club de París.

Así, la inquietud existente en ciertos círculos oficiales norteamericanos por la debilidad del gobierno peruano para enfrentar sus graves problemas nacionales y la firme voluntad del Perú para rechazar los términos de las condiciones norteamericanas, contrarrestaron las posiciones de la burocracia de Estados Unidos dedicada a la guerra contra las drogas y propiciaron que Washington adaptara su colaboración con el Perú. A este respecto, los expertos norteamericanos eran conscientes de que los peruanos habían sido muy hábiles en manipular su inquietud

con respecto a las drogas para promover sus intereses para obtener ayuda económica y (militar) para combatir la rebelión"¹⁶.

Pero cuando parecía cerrado este capítulo de las relaciones peruano-norteamericanas las denuncias por violaciones a los derechos humanos contribuyeron a reducir considerablemente la ayuda militar norteamericana al Perú a partir del año fiscal 1992, situación que se prolongó hasta 1997 en que dicha colaboración se reanudó plenamente.

Para tal efecto, las organizaciones defensoras de los derechos humanos y los importantes congresistas que se hicieron eco de sus denuncias se acogieron al hecho que la Ley de Ayuda Exterior y la enmienda aprobada un año antes, además de condicionar la ayuda económica y militar a los países que cooperan con Estados Unidos en la guerra contra las drogas, como se dijo antes, también disponen que esta contribución sólo puede realizarse en el marco del respeto a los derechos humanos¹⁷.

Este no era el caso del Perú, puesto que el informe del Departamento de Estado, *Country Reports on Human Rights Practice for 1990* sostiene que: "El personal de las fuerzas de seguridad son responsables de numerosas y atroces violaciones de los de

16 David Scott Palmer, "Peru, The Drug Business and Shining Path: Between Scylla and Carybdis?" *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, No.3, Fall 1992, pp. 65-88.

17 "El artículo 502 (b) del Foreign Assistance Act de 1961 establece que Estados Unidos "no puede prestar ayuda militar a países que incurren en un cuadro grave y repetido de violaciones a los derechos humanos", citado en Informe de Americas Watch, Tolerancia frente a los abusos. Violaciones de derechos humanos en el Perú, octubre 1988. A su vez, el International Narcotics Control Act de 1990 (INCA) determina que los países que reciben la ayuda norteamericana deben asegurar la protección de los derechos humanos, ver An Americas Watch Report, Into the Quagmire. Human Rights and U.S. Policy in Peru, September 1991; asimismo, Washington Office on Latin America (WOLA), Enlace, Política y Derechos Humanos en las Américas, abril de 1992.

rechos humanos... Existen muchos informes verosímiles de ejecuciones sumarias, detenciones arbitrarias, torturas y violaciones cometidas por los militares, así como de la policía...Hay tantos informes verosímiles de violaciones por miembros de las fuerzas de seguridad en las zonas de emergencia que estos abusos pueden ser considerados una práctica habitual permitida o ignorada por los jefes militares...Los derechos constitucionales de los detenidos por los militares son ignorados".

Además, un informe oficial de Estados Unidos referido al Perú sostenía que la corrupción estaba tan extendida en la administración pública, así como entre los militares y la policía, que sería difícil erradicarla por el grado en que había penetrado tales instituciones; de donde se podía colegir que la relación de las fuerzas de seguridad con los traficantes de drogas era tan importante como la que éstos mantenían con los movimientos subversivos, motivo por el que la lucha antisubversiva parecía estar condenada al fracaso¹⁸.

Para ciertos observadores estadounidenses esta situación respondía a la incapacidad de las Fuerzas Armadas del Perú para encarar inteligente y eficazmente los movimientos insurgentes y el narcotráfico, en tanto que las brutales tácticas que aplicaba eran totalmente contraproducentes para tal fin: "la 'guerra sucia' del aparato militar ha hecho que tenga el peor registro de derechos humanos en el hemisferio; no tiene recursos, es incompetente estratégica y tácticamente, la institución está corrompida y penetrada por Sendero Luminoso"¹⁹.

18 U.S. General Accounting Office, "The Drug War: U.S. Programs in Peru Face Serious Obstacles", October 1991. Asimismo, el 27 de enero de 1992, Newsweek resume un informe del Pentágono en el que se dice que "el Perú es un tal lodazal de falsedades y de corrupción que es imposible la realización de los objetivos norteamericanos" .

19 Prepared Statement of Gordon H. McCormick, Senior Analyst, International

En efecto, se decía que "Los militares peruanos no tienen medios para recoger, analizar y hacer uso debido de la información ("intelligence"); no tienen un proceso centralizado de toma de decisiones; tienen pocas unidades entrenadas en guerra no convencional y escasa capacidad de reaccionar rápidamente ante las acciones guerrilleras... La estrategia militar se basa fundamentalmente en la ocupación estática, con fuerzas estacionadas en las capitales provinciales. Poco esfuerzo se hace para controlar el campo y las patrullas operan sólo de día... Por estas deficiencias, los militares golpean a quienes parecen ser la raíz del problema, la población rural indígena. Los arrestos arbitrarios, torturas y desapariciones son comunes en las zonas de emergencia... Cuando los soldados capturan a senderistas creen tener sólo dos opciones, entregados a las corruptas autoridades civiles (y probablemente ver que los dejan en libertad) o matarlos. Desgraciadamente por lo general escogen esta última alternativa.... Los que sufren las atrocidades (de los militares) no tienen dónde acudir. El estado de emergencia...subordina el aparato judicial al comando político militar. Si los derechos ciudadanos son violados por los militares y demandan su protección a los tribunales generalmente no se les hace caso... Así, mientras Sendero y los traficantes trabajan mano a mano para procesar la producción de droga, los ciudadanos de la región (Huellaga) se encuentran crecientemente abandonados por el Estado" ²⁰.

En algunos casos los comentarios críticos iban más allá de la situación exclusivamente militar para explicar la situación pe

Policy Department, RAND before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, U.S. House of Representatives, Washington March 11, 1992.

- 20 Representative Lawrence Coughlin, Peru Crises and the Threat to the United States, Center for Strategic & International Studies, Washington, 1991. A este respecto, ver también Lewis Taylor, "La estrategia contrainsurgente, el PCP-SL y la guerra civil en el Perú, 1980-1996", *Debate Agrario* 26, julio 1997, pp. 81-110.

ruana; así el Teniente General (r) William E. Odom fue tajante al sostener que "la debilidad y la corrupción de la naturaleza del Estado en el Perú es tan grande que es sorprendente que Sendero Luminoso no lo haya derribado hace tiempo. Virtualmente, el Estado no existe en el Perú"²¹.

Desde el punto de vista académico, las perspectivas relativas al Perú no eran diferentes: "De hecho, la próxima década... puede darse el empobrecimiento y la total desintegración de algunos estados latinoamericanos. El Perú es el primer ejemplo de una nación donde el desorden amenaza con abrumar las capacidades de cualquier autoridad gubernamental... La intervención puede requerir la combinación de acciones de fuerza (en el caso del Perú para ofrecer seguridad contra los grupos guerrilleros y los traficantes de narcóticos) y una sustancial ayuda económica"²². Asimismo, "El área andina ha tenido prioridad en términos de cooperación para el desarrollo y está recibiendo más atención política... Los preocupantes problemas económicos y sociales del Perú es un tema de inquietud europea... Pero los compromisos son limitados y existe pesimismo acerca de la posibilidad de recuperación de países como el Perú"²³.

Este conjunto de opiniones, compartidas en el Perú por políticos, periodistas y profesionales de las ciencias sociales, concitó un debate en los círculos oficiales norteamericanos dedicados a los asuntos hemisféricos respecto a la conveniencia y posibilidad de intervenir directamente en el Perú, mientras las canci

21 Prepared Statement of William E. Odom, Lt. General, USA, Retired, before the Subcommittee on Western Hemispheric Affairs, September 23, 1992.

22 Richard H. Ullman, "The United States, Latin America and the World" en Abraham F. Lowenthal & Gregory F. Treverton (eds.), *Latin America in the New World*. Westview Press, 1994, p. 25

23 Alberto van Klaveren, "Europe and Latin America in the 1990's", *ibid.*, p. 93.

llerías y los comandos castrenses de los países vecinos hacían lo propio ante la inminente bancarrota del Estado y sus catastróficas consecuencias.

En tanto, Fujimori y los militares atacaban tenazmente a las organizaciones de derechos humanos y a los que se hacían eco de las informaciones y de las críticas que difundían, razón suficiente para que fueran declarados cómplices de los movimientos subversivos, la formación de la Autoridad Autónoma para el Desarrollo Alternativo y la suscripción del Convenio Antidrogas movilizó a distintos actores políticos y sociales, incluidos dirigentes de distintas organizaciones campesinas, y originó el primer debate público de alcance nacional sobre la producción de coca y de estupefacientes, así como acerca de las soluciones que debían adoptarse.

De acuerdo al tono político de la época, la polémica estuvo dominada por posiciones extremas e irreconciliables: los opuestos a dichas fórmulas exigieron que se respetara el cultivo de la coca por ser un "recurso milenario de la región andina" y pidieron al gobierno que, en contra de las resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas en 1952 y 1961, legalizara y fomentara la producción y el consumo de las hojas de coca; descalificaron la política de sustitución de cultivos por inviable debido al proteccionismo de los países desarrollados y repudiaron la intromisión de las empresas multinacionales, Asimismo la oposición rechazó la constitución de la ADA porque otorgaba a Hernando de Soto atribuciones exorbitantes por encima de los poderes del Estado,

Hernando de Soto desestimó esos argumentos porque provenían de políticos de izquierda, "mayormente intelectuales del mismo cuño, neopragmáticos, folklóricos gurúes de la Antropología de salón y; sorpresivamente algunos líderes que sostenían

representar al campesinado cocalero"²⁴; mientras que desmentía las acusaciones relativas a sus propósitos antidemocráticos mediante la convocatoria, la participación y el apoyo de organizaciones campesinas a los planes de desarrollo alternativo.

Sin embargo, a fines de 1991, de Soto renunció a seguir prestando asesoría al presidente, lo que *reforzó* las críticas al régimen peruano al poner de manifiesto la dudosa capacidad y voluntad política de Fujimori para adelantar los planes previstos en su Doctrina²⁵. Aparentemente, varios factores confluieron para que adoptara tal decisión: el impune asesinato de uno de los dirigentes cocaleros comprometido con los planes de la ADA, supuestamente cometido por militares involucrados en el narcotráfico; el hecho que Fujimori y los militares no vieran con buenos ojos que de Soto organizara a los cocaleros y ejerciera la dirección de esa institución puesto que le confería un elevado grado de autonomía con respecto a ellos. Por último, es posible que también contribuyeran a la renuncia de Hernando de Soto las críticas ejercidas por la despechada burocracia norteamericana.

ii. La legalidad y los partidos políticos

Además de las restricciones norteamericanas mencionadas, las provenientes del sistema legal-constitucional y las acciones de las representaciones políticas también bloquearon la doble transición económica y política que perseguían Fujimori y los

24 Instituto para el Desarrollo Alternativo, Pautas de Estrategia para el Desarrollo Alternativo y la lucha contra el consumo y el tráfico ilícito de drogas. Lima, enero-agosto 1992.

25 Hernando de Soto, Coca. Carta abierta a quien tome la posta. *Caretas*, 24 de febrero de 1992.

militares, a fin de establecer el liberalismo económico de corte autoritario.

Las elecciones de 1990 produjeron una pluralidad de representaciones políticas en el Parlamento; sin embargo, la mayoría concedió a la minoría allegada al presidente la potestad para presidir el Legislativo y otorgó al Ejecutivo la facultad para gobernar mediante decretos legislativos que le permitieron aplicar la política de ajuste y de estabilización económica; como se ha visto, ésta contribuyó a reducir la inflación y a que el gobierno recibiera la aprobación de la sociedad y de diversos e influyentes actores externos.

Pero la concesión otorgada al Ejecutivo se encontraba condicionada a la ratificación por parte de los legisladores de las medidas concretas, lo que dio cabida al desarrollo de escaramuzas entre ambos poderes y al recorte de los márgenes de libertad a los tecnócratas para ejecutarlas rápida y decisivamente, en tanto las diferentes concepciones propias de los encargados de diseñar la política económica complicó su ejecución coherente y consistente; por último, la minoría opuesta al tipo de ajuste y a la liberalización económica logró bloquear determinados proyectos gubernamentales amparándose en la Constitución y en otras disposiciones legales vigentes, actuación que el Poder Judicial, al que se acusaba de estar subordinado al ex-presidente García y al APRA, sentenció favorablemente.

Este conjunto de tropiezos del gobierno impulsaron al presidente a criticar a los desprestigiados partidos "tradicionales", a censurar al Poder Judicial y al "Palacio de la Injusticia"; en general, extendió su condena a la organización del Estado por su fundamento "mercantilista" en tanto impedía la reorganización económica y social. En una palabra, el presidente Fujimori desarrolló una campaña contra la desprestigiada legalidad existente que fue favorablemente acogida por la mayoría de la socie

dad, razón que sirvió al presidente para ampliar el capital político alcanzado merced a la reducción de la inflación y el ordenamiento económico.

De otro lado, paralelamente a las observaciones norteamericanas, el gobierno se vio sometido a incesantes censuras internas por las sistemáticas e impunes violaciones a los derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas en el curso de los diez años de lucha antisubversiva; y el candente debate político en el Perú relativo a la estrategia que debía aplicarse para encarar a la subversión y al narcotráfico culminó a fines de 1991 cuando la mayoría parlamentaria bloqueó los intentos oficiales para desligarse de los preceptos constitucionales y militarizar la vida social -en contra de las advertencias de los expertos norteamericanos en ese tipo de lucha- por lo que el gobierno se vio obligado a dar marcha atrás, en circunstancias que Sendero Luminoso había logrado paralizar y aterrorizar a los habitantes de las principales ciudades y particularmente de Lima.

Para resolver este impasse, varios políticos se esforzaron por convencer al presidente Fujimori de la necesidad de acordar una estrategia de lucha antisubversiva en el marco constitucional y quince representantes parlamentarios, entre los que se encontraban connotados izquierdistas, publicaron una carta dirigida al Primer Ministro, a los presidentes de las Cámaras legislativas y al de la Corte Suprema en la que expresaban ese propósito²⁶. Pero, era obvio que tanto el presidente como los comandos castrenses no estaban dispuestos a supeditarse a los resultados de las negociaciones con los desacreditados dirigentes de los partidos para conseguir sus objetivos.

En efecto, mientras el rechazo a los decretos destinados a regimenterar el país contribuyó a que los militares acusaran a los

26 *El Comercio*, 8 de diciembre de 1991

parlamentarios de incomprensión y despreocupación ante la grave situación que atravesaba el país, puesto que estaba de por medio el destino de la Patria, el presidente Fujimori desestimó la actitud de los parlamentarios y hostilizó a los políticos por la responsabilidad que les correspondía al haber originado el desastre del país y también por bloquear su recuperación económica; fustigó a las organizaciones de derechos humanos y a quienes se hacían eco de sus denuncias por falsas o exageradas, así como por el impacto negativo que había tenido en el exterior la difusión de sus acusaciones; es más, sin fundamento las acusó de ocultar o de minimizar el hecho que los senderistas eran los causantes del mayor número de muertos y desaparecidos, tanto de miembros de las fuerzas del orden como de la sociedad.

Asimismo, subrayó que los movimientos subversivos habían producido la destrucción de instalaciones de servicio público por un valor de 20.000 millones de dólares -monto equivalente a la deuda externa- y que el terror había paralizado las inversiones; todo lo cual, sumado a la nefasta política de García, había determinado el desempleo y la pobreza generalizados, el miedo y la inseguridad públicos.

La reacción presidencial a la propuesta de establecer un consenso político con las desacreditadas representaciones partidarias le mereció la más amplia aprobación de la ciudadanía, la cual en su mayoría se inclinó a apoyar la lucha sin cuartel contra los movimientos subversivos, sin consideraciones a la desacreditada legalidad que defendían los políticos.

Es así como el presidente reversionó en su favor el acoso político a las medidas de estabilización y las críticas a la estrategia militar en contra de la subversión y el narcotráfico, lo que contribuyó a establecer el escenario del auto-golpe del 5 de abril de 1992 destinado a librar al Ejecutivo ya los militares de las limitaciones políticas, institucionales y legales que supuestamente

les impedían, primero, establecer un régimen capaz de derrotar a la subversión²⁷ y, luego, reconstruir y fortalecer el aparato estatal para asegurar el crecimiento económico y la estabilidad política en un plazo mínimo de veinte años, como lo habría logrado la dictadura de Pinochet.

3. Razón de Estado

El auto-golpe del 5 de abril de 1992, que decretó Fujimori con el concurso de los militares, disolvió el Congreso, la Corte Suprema, el Tribunal de Garantías Constitucionales y los gobiernos regionales; los directivos de la Contraloría, de la Fiscalía de la Nación y del Banco Central de Reserva fueron depuestos; las principales universidades nacionales fueron intervenidas; el personal burocrático de los ministerios, los tribunales de justicia, el servicio diplomático y los mandos militares fueron depurados y, en su lugar, fueron designados allegados del entorno presidencial que contaran con la aprobación del "asesor" del Servicio de Inteligencia Nacional, quien para todos los efectos prácticos funge de jefe de este organismo y por lo que desde entonces la ciudadanía lo caracteriza como uno de los personajes más importantes del régimen.

Los ideólogos gubernamentales provenientes de diferentes sectores de la sociedad y de concepciones autoritarias se encargaron de justificar el golpe, para lo cual adujeron los criterios realistas de la razón de Estado: la situación excepcional del país requería soluciones igualmente extremas para robustecer la au-

27 Fernando Rospigliosi, *Las Fuerzas Armadas y el 5 de abril. La percepción de la amenaza subversiva como una motivación golpista*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo 73, 1996.

toridad estatal como condición indispensable para establecer el orden y propiciar el crecimiento económico. Como para darles la razón, el general Odom sintetizó este criterio realista al afirmar que "La victoria en una guerra interna es lograr la estabilidad política. La estabilidad política puede o no combinarse con la democracia, pero en cualquier caso, requiere un Estado fuerte capaz de penetrar en todos los elementos de la sociedad, proveer ley y orden, recaudar impuestos y crear las condiciones económicas adecuadas para alimentar a la población"²⁸.

El desacreditado régimen constitucional y las debilitadas organizaciones de la sociedad y de la política no pudieron contrarrestar la decisión golpista porque cargaban con la responsabilidad de haber causado el caos, lo que contrastaba con el prestigio alcanzado por el presidente al haber decretado los pasos necesarios para sacar al país de esa situación; lo cual daba cuenta de la inexistencia de una convicción legal y constitucional en la sociedad y entre los militares, tal como se advirtió anteriormente. De ahí que el nuevo régimen contara con la aprobación de la mayoría de la población, razón suficiente para que el gobierno no tuviera necesidad de perseguir a los dirigentes de

28 William E. Odom, *Peru: Prospects for Political Stability*. Hudson Institute, February 1992, p. 215. Sin embargo, en la Introducción el autor afirma: El gobierno gana si puede mantener la estabilidad política mediante la extensión del control estatal en la sociedad, logrando reducir la insurgencia a la administración del problema de la 'ley y el orden' en oposición a la guerra. Este enfoque del análisis de las guerras internas desplaza el énfasis del componente militar a los componentes políticos y económicos... Debido a que las luchas violentas alrededor de quien gobierna se encuentran íntimamente relacionadas con la construcción de un Estado fuerte y responsable, y en razón que los Estados Unidos no puede apoyar por mucho tiempo la constitución de dictaduras sin perder el apoyo del público norteamericano, la democratización del gobierno cliente (client regime) tiene que ser un objetivo de la guerra. Además, las democracias estables y maduras se han mostrado resistentes a guerras internas. Por esto, la preferencia por la democracia tiene en su favor factores normativos y objetivos.

los partidos políticos, salvo al ex-presidente García, y para que la censura impuesta a los medios de comunicación disidentes se transformara en intervenciones veladas del Servicio de Inteligencia que, en algunos casos, derivó en la auto-censura.

Aparentemente, cuando los militares y Fujimori tomaron la decisión de ejecutar el golpe de abril estimaron correctamente -o fueron debidamente informados- de que las esferas militares y económicas internacionales los apoyarían solidariamente, puesto que libre de presiones políticas y de trabas institucionales, el gobierno podría acelerar la ejecución de las reformas estructurales y erradicar a viva fuerza la subversión y su fuente de financiamiento, el narcotráfico.

En efecto, el sólido respaldo otorgado al presidente y el cambio en la naturaleza del régimen político permitieron a los allegados a Fujimori justificar y re definir las funciones estatales del proclamado "gobierno de emergencia y de reconstrucción nacional"; del mismo modo, estas condiciones excepcionales permitieron homogeneizar y aislar el equipo de tecnócratas de las presiones sociales y avanzar rápidamente en la solución de las manifestaciones más evidentes de la crisis del país, pasando por encima de cualquier restricción legal y sin tener que rendir cuentas de sus acciones, salvo al presidente.

De tal manera, esas nuevas condiciones se ajustaban a las indicaciones puntualizadas por varios autores respecto a que la concentración del poder en el Ejecutivo y el aislamiento de los tecnócratas de los intereses sociales, tanto de los empresarios "mercantilistas" como de los trabajadores, constituían las condiciones necesarias para implantar -autoritariamente- el nuevo modelo económico.

En efecto, a partir de dicha situación, la decisiva colaboración económica, institucional y profesional de los organismos internacionales de crédito hizo posible afirmar las instituciones

económicas y acelerar la política de estabilización, factores que favorecieron la sistemática reducción de la inflación e incentivaron la inversión privada con la consiguiente aparición de índices de crecimiento.

Asimismo, probablemente con la colaboración norteamericana y de otros países, las Fuerzas Armadas corrigieron las deficiencias anotadas de la organización, de los recursos y de la estrategia militares que contribuyeron a derrotar a los movimientos subversivos y a reducir el tráfico ilícito de las drogas. Para tales efectos, el aparato castrense recibió equipos y entrenamiento de expertos norteamericanos; constituyó el Comando Operativo del Frente Interno, que se encargó de elaborar una concepción única de lucha contra los grupos sediciosos y el narcotráfico, centralizó las decisiones y las acciones para tales propósitos, por lo que se reforzó la subordinación de la Policía al comando militar dando lugar a que el Ministerio del Interior pasara a depender del Ejército.

En estas nuevas condiciones, las Fuerzas Armadas se concentraron en perseguir a Sendero Luminoso por considerado el enemigo principal, en tanto reforzaban las acciones destinadas a controlar el comercio y el transporte ilegal de los insumos para inhibir la producción de estupefacientes. El Servicio de Inteligencia Nacional concentró la información referente a esos fenómenos y al diseño de las acciones "psico-sociales" para combatidos, a la vez que extendía sus funciones al control y represión de las manifestaciones de oposición y crítica al régimen, por lo que esta dependencia y su asesor asumieron papeles claves²⁹.

29 Sarah Kerr, "Fujimori's Plot: An Interview with Gustavo Gorriti", *New York Review of Books*, June 25. 1992. Gustavo Gorriti, "The Betrayal of Peru's Democracy: Montesinos as Svengali", *Covert Action*, 49, Summer 1994.

A su vez, la justicia militar obtuvo una autonomía insólita y se hizo cargo de juzgar de manera expeditiva a los que fueran encontrados culpables de participar en los movimientos subversivos, a los que fueran denunciados sin pruebas fehacientes de colaborar con ellos y, también, a los militares retirados que no se subordinaban a los intereses del régimen; posteriormente, su ámbito de acción se amplió al "terrorismo agravado", figura jurídica que involucra a los organizadores del tráfico ilícito de drogas y a los que cometen delitos comunes de envergadura.

Esta reorganización y expansión de las funciones militares se mostraron relativamente exitosas para reducir el número de las denuncias por violaciones de los derechos humanos cometidas por las operaciones militares, pero en cambio se incrementaron las acusaciones por las arbitrarias funciones de la justicia castrense; asimismo, dicha reorganización favoreció la colaboración espontánea o coactiva de las rondas campesinas con las Fuerzas Armadas, que contribuyeron a aislar y enfrentar al campesinado con las fuerzas sediciosas; igualmente fueron efectivas para manejar a la opinión pública y afianzar la autonomía institucional y el poder político que detentan los militares.

Pero fue el Grupo Especial de Inteligencia de la Policía, constituido por el gobierno de García, y que luego había sido dejado de lado por el régimen, el que después de elementales tareas de seguimiento de miembros de Sendero Luminoso capturó a sus dirigentes, lo que produjo la euforia general en la sociedad y el elogio público al jefe de dicho Grupo, el general Antonio Ketín Vidal. Debido a que este resultado policial opacó al Servicio de Inteligencia y a su asesor, el mando militar disolvió ese Grupo, dispersó a sus miembros en distintas dependencias policiales y no les acordó promoción alguna.

De todos modos, después de años de incertidumbre y de frustración colectivas, la captura de los dirigentes y el inicio del

desmantelamiento de los aparatos subversivos, paralelamente a la reducción del número de atentados terroristas, hicieron merecedor al gobierno del apoyo de los sectores económicos nacionales y foráneos, de los agentes políticos y militares extranjeros, todo lo cual contribuyó a fortalecer el régimen cívico-militar producto del auto golpe y a restaurar la confianza en el futuro del país.

Igualmente, dichos triunfos llevaron a la mayoría de la población a mostrarse favorable con la gestión presidencial por haber restablecido el orden y la seguridad; aunque no por ello dejó de expresar su respaldo a la restauración de la legalidad democrática, de rechazar las violaciones de los derechos humanos y de exigir castigo para los militares involucrados en dichas acciones. Pero estas opiniones no impidieron la continuada y definitiva concentración del poder ni de la sistemática arbitrariedad del gobierno cívico-militar, debido a que no se concretaron en términos políticos; esto es atribuible tanto a las acciones gubernamentales legales e ilegales dispuestas para impedido, cuanto a que los cambios que se han procesado en el Perú y en el mundo han propiciado la fractura y la lenta recomposición de los actores y de los intereses sociales y políticos.

En resumen, el régimen político instaurado por el presidente Fujimori con el concurso de los militares en 1992 propició una serie de rápidos cambios, impensados por los expertos peruanos y norteamericanos, que fortalecieron la capacidad del Estado para confrontar exitosamente los mayúsculos problemas económicos y políticos del país. Por tal razón, no fue de extrañar que, al cabo de dos cortos años de gobierno, Fujimori contara con un sorprendente capital político que justificaba afrontar audaces y arriesgadas decisiones.

Pero si al decretar el golpe de Estado Fujimori y los militares estuvieron relativamente seguros del apoyo que les prestarían

los sectores financieros y militares extranjeros, no se percataron de los riesgos políticos que corrían a nivel internacional, puesto que esa decisión contradecía los nuevos planteamientos ideológicos y políticos fundados en el desarrollo combinado de la economía de mercado, la defensa de la democracia y los derechos humanos.

Después de que Washington se aliara con los regímenes militares autoritarios en su lucha contra "el imperio del mal", el derrumbe de la Unión Soviética y el final de la guerra fría hicieron posible que desapareciera el fantasma del comunismo de la política exterior norteamericana; a la vez, las críticas al gobierno norteamericano por tal alianza y la nueva configuración mundial indujeron a Estados Unidos y a los países miembros de la Unión Europea a unirse para apoyar la liberalización económica, la defensa de los derechos humanos y la democracia, así como la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en América Latina. Para tal efecto, dichos gobiernos y las autoridades latinoamericanas han suscrito diferentes convenios, desde la reunión de la OEA celebrada en Santiago de Chile en 1991, un año antes del golpe cívico-militar decretado por Fujimori.

De ahí que si el gobierno de Fujimori había logrado contar con un significativo respaldo internacional para la ejecución de las exitosas reformas económicas, la decisión golpista y el estímulo que ofreció a otros para que siguieran sus pasos -concretamente a los gobernantes de Bolivia, Brasil y Guatemala- motivó la irrupción de presiones internas y externas, públicas y privadas, que buscaban impedir la quiebra de las formas democráticas instaladas recientemente en el Perú y en América Latina.

Después de haberse superado con dificultad las mencionadas tensiones entre el Perú y Estados Unidos presentadas con motivo de la cuestión de las drogas, el autogolpe constituyó un serio percance para Washington por lo que, después de belico

sas luchas entre los representantes de diferentes burocracias, la Casa Blanca reaccionó enérgicamente en contra de dicho fenómeno. Mientras las organizaciones defensoras de los derechos humanos alertaron a la opinión pública y presionaron a los congresistas norteamericanos para impedir la instauración de la dictadura en el Perú, el Departamento de Estado logró que los gobiernos miembros de la OEA "lamentaran" esa decisión anticonstitucional pero no acordaron ninguna sanción lo que dejó ver, una vez más, la inutilidad de las resoluciones que sus países miembros adoptaban en defensa de la democracia y los derechos humanos.

El gobierno norteamericano y el Grupo de Apoyo suspendieron la ayuda económica y vetaron los préstamos de los organismos multilaterales al Perú³⁰; en tanto la Comunidad Europea se sumó a dicha acción, Japón manifestó su incomodidad pero siguió prestando su colaboración en forma discreta³¹. De paso, Washington aprovechó la oportunidad para volver a exigir que el

30 David Scott Palmer, "Peru. Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere", en Tom Farer (ed.), *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*. The John Hopkins University Press, 1996, pp. 257-276.

31 En diciembre de 1990, la Comunidad Europea concedió a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú acceso temporal al mercado europeo en virtud del sistema de preferencias arancelarias, para contribuir a la lucha contra las drogas, que se renovó en 1994 por otros cuatro años. El Plan de Acción Comunitario contra la droga 1995-1999 dispone la inclusión de la política de lucha contra los estupefacientes de la Unión Europea con terceros países, "del mismo modo en que la democratización y los derechos humanos han sido incluidos en estas relaciones y...daría a la UE la opción de suspender los vínculos de cooperación ante la inacción persistente de un interlocutor". Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *La cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas*; Madrid, 1995. Acerca de la política de Japón, Yusuke Murakami, "Un análisis de la política exterior japonesa hacia el gobierno de Fujimori, desde la perspectiva interna del Japón"; *Agenda Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 4, 1995; pp. 37-52.

Perú se sumara a su estrategia bélica contra las drogas, en razón que el consumo de estupefacientes y la violencia urbana asociada al tráfico de narcóticos constituían la principal preocupación del público y, en esa medida, de los políticos norteamericanos.

Sin embargo, Fujimori logró capear el temporal por lo que dichas presiones políticas no lograron reinstalar el derrocado régimen; en primer lugar, porque la mayoría de la población aprobó el golpe por la demostrada eficacia del presidente para atacar los problemas económicos del país y por las reiteradas acusaciones que lanzaba contra el defenestrado régimen constitucional, con lo que logró ahondar su desprestigio; y luego, porque esta circunstancia facilitó al sector económico nacional e internacional, a las dependencias norteamericanas encargadas de asuntos económicos, a los organismos multilaterales de crédito y a los aparatos militares norteamericanos, justificar su apoyo a la decisión adoptada por Fujimori para asegurar la gobernabilidad del país, aunque fuera a costa de sacrificar las formas democráticas de gobierno.

Esta diferenciada reacción puso en evidencia que el respaldo norteamericano a la democracia es relativo, en función de los distintos y conflictivos intereses involucrados en ese país; asimismo, que el pluralismo político de Estados Unidos condiciona que, salvo situaciones extremas, se exprese a través de variadas voces, por lo que algunos analistas afirman que no existe una política de Estados Unidos hacia América Latina³².

32 "...en relación a la política norteamericana hacia el Perú, Washington tiene diferentes voceros. Una multiplicidad de entidades se encuentran involucradas: el Consejo Nacional de Seguridad, el Departamento de Estado, el Departamento del Tesoro, la Agencia para el Desarrollo Internacional, la DEA, el Pentágono, la CIA y otros. Por lo que no debe sorprender que el mensaje de Washington a menudo sea mixto y que resulte difícil saber quién hace la política hacia el Perú",

Sin embargo, las presiones de Washington lograron mediatizar el proyecto original de características claramente autoritarias y corporativas del "gobierno de emergencia y reconstrucción nacional". En efecto, Fujimori tuvo que comprometerse con la "comunidad internacional" a convocar a elecciones a fines de 1992 para formar el Congreso Constituyente Democrático (i?) y a que la nueva Carta fuera sometida a un referéndum que se convocaría al año siguiente, de manera que el nuevo régimen adoptara una fachada democrática.

Los comicios de 1992 favorecieron a Fujimori por el importante apoyo ciudadano mencionado; pero, además, porque las elecciones coincidieron con la captura de los dirigentes subversivos y el inicio del desmantelamiento de sus organizaciones que, entonces, desarrollaban una ofensiva terrorista en Lima que había sumergido a sus habitantes en un estado de pánico.

Si la continua reducción de la inflación y el inicio de la estabilización económica habían contribuido a renovar las esperanzas en el futuro del país, por lo que Fujimori recibió un importante apoyo, esa captura como se ha dicho produjo una sensación de alivio y de euforia generales que fue debidamente capitalizada por el Ejecutivo. No era para menos, y así los principales problemas que hasta poco tiempo antes amenazaban con destruir la organización del Estado y de la sociedad fueron percibidos como en vísperas de resolverse por la decidida actuación del presidente. De ahí que, aún hoy, la estabilización económica y la derrota de la subversión representen los principales motivos de aprobación ciudadana de la gestión de Fujimori, y la razón que éste haga uso permanente de esos activos para enaltecer su protagonismo político y el desempeño de las Fuerzas Armadas,

Coletta youngers, After the Autogolpe. Human Rights in Peru and U.S. Response, The Washington Office on Latin America, July 1994, p. 49.

En posesión de estos recursos, para asegurar su control personal del Congreso Constituyente, el presidente reclutó a figuras que habían dado pruebas de lealtad, en tanto los fragmentados partidos de la oposición se abstendían de participar aduciendo la ilegalidad del procedimiento, con lo que abrieron así el camino para su definitiva obsolescencia y la emergencia de candidatos "independientes" de oposición.

Como era de esperarse, la Asamblea Constituyente dominada por la mayoría gobiernista elaboró una Carta que legitima la concentración de poderes en el Ejecutivo y permite la reelección presidencial; pero, para sorpresa general, en el referéndum realizado en 1993 la nueva Constitución fue ratificada sólo por un muy estrecho margen, pues votaron en contra los abandonados sectores empobrecidos del campo y de la ciudad, a pesar de la declarada intervención de los organismos públicos y de las Fuerzas Armadas.

El entorno cívico-militar del presidente Fujimori debió asimilar varias lecciones de este conflictivo proceso, que le sirvieron para definir los lineamientos de su comportamiento futuro. La primera, que el gobierno había logrado remontar las dificultades internacionales gracias al sustento de las Fuerzas Armadas y los sectores privados, por lo que se hacía necesario robustecer y asegurar esas alianzas estratégicas.

De ese modo, para favorecer a los allegados del régimen, los comandos militares alteraron las reglas de cambios y ascenso institucionales, al mismo tiempo que el Servicio de Inteligencia

Nacional y el asesor cobraron una importancia clave para controlar la conducta política de los oficiales de las Fuerzas Armadas, de los cargos de confianza de la burocracia y de las fuerzas sociales; en tanto los sumisos congresistas de la mayoría dictaron la controvertida ley de amnistía que eximía de culpas a los uniformados acusados de violación de los derechos humanos y

otorgaron a la justicia militar, formada por oficiales en funciones y que no tienen formación legal, atribuciones desmedidas para juzgar indebidamente a civiles y a militares en retiro y condenados por "traición a la patria", lo que ha tenido diversas repercusiones negativas, en el interior y en el exterior³³.

Por su parte, el Ejecutivo siguió dentro de los lineamientos económicos señalados por los organismos multilaterales, pero sólo en aquellos aspectos que no mellaran el apoyo social al gobierno, lo que originó una serie de tensiones que el presidente resolvió personalmente; mientras que los congresistas aprobaban entre gallos y medianoche las iniciativas del Ejecutivo destinadas a consolidar el régimen económico-político, de modo que no existieran posibilidades de que rindiera cuentas públicas de sus actos.

La segunda lección que aprendió el entorno palaciego era que debía otorgarse a los actos de gobierno un sello de legalidad a fin de evitar y, eventualmente, contrarrestar la censura internacional que suscitaba la legislación y las prácticas antidemocráticas del régimen. Para tal propósito, además de las atribuciones concedidas a la justicia militar, la Constitución dividió el Poder Electoral en tres instancias separadas que, además del control que ejerce el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, ha incentivado la competencia entre ellas y le ha restado autoridad; el Ejecutivo recortó las atribuciones de la Fiscalía de la Nación, en tanto que, después de decretar la reorganización del Poder Judicial de acuerdo a fórmulas que aseguraran la calificación e independencia de los jueces, no pasó mucho tiempo para que el Congreso dictara disposiciones que neutralizaron esa posibilidad, por lo que actualmente el 70% de los magistrados son no

33 General (r) Rodolfo Robles E., *Crimen e Impunidad. El 'Grupo Colina' y el Poder. Aprovech y Movimiento Cívico contra la Impunidad*, 1996.

minados por el Ejecutivo y permanecen en sus cargos provisionalmente.

Sin embargo, después de arduas negociaciones del oficialismo con los parlamentarios opositores al régimen se llegó a designar al Defensor del Pueblo y a los miembros del Tribunal Constitucional; pero, aquél no tiene capacidad resolutive y este último se vio limitado para calificar la constitucionalidad de la legislación al requerirse el voto de cinco de los seis miembros que lo integran.

Es así que, a pesar de todas las proclamas del gobierno contra el orden tradicional, el régimen ha reforzado sus rasgos patrimoniales y, con ellos, las actitudes y los comportamientos instrumentales con respecto a la validez de la ley, en tanto que el poder y la "vara" que proporciona resultan decisivos para que las decisiones judiciales se ciñan a intereses particulares. Paradójicamente, estos rasgos antidemocráticos socavan las bases institucionales del Estado e impiden afincar la fortaleza que ha logrado alcanzar.

Por todas estas razones, y también por las arbitrariedades que el régimen peruano cometió posteriormente, diversas instancias nacionales e internacionales manifestaron su desaprobación con respecto a la inseguridad jurídica de la ciudadanía por la descarada interferencia de los intereses políticos del Ejecutivo y de las Fuerzas Armadas. Esta situación originó que el gobierno peruano aceptara la propuesta norteamericana para que tres destacados juristas internacionales evaluaran las normas y procedimientos judiciales, gestión que culminó con el "Informe Goldman"³⁴; por las observaciones críticas y las reco

34 Robert Goldman Leon Carlos Arslanian, Ferdinando Imposiato y Jorge Rafucci, Informe de la Comisión de Juristas Internacionales sobre la Administración de Justicia en el Perú. Washington College of Law, The American University, Washington, abril de 1993.

mendaciones que contenía este documento fue rechazado por el Perú, alegando que constituía una indeseable injerencia en los asuntos internos del país, no se ajustaba a las singulares condiciones nacionales y porque los derechos humanos eran valores relativos, propios de Occidente, posición que el gobierno sigue manteniendo³⁵.

Como se ha hecho referencia anteriormente, la inseguridad jurídica es históricamente natural para la mayoría de la población ya que, de acuerdo a ciertos comentaristas, aquélla responde a la milenaria cultura autoritaria del país; en tanto que para otros se debe a la larga historia oligárquica y patrimonial de la sociedad y del Estado, y su proyección en relaciones de prebendas y "mercantilistas", es decir en actos de corrupción. Cualquiera sea el caso, los persistentes y elevados índices de desaprobación al Poder Judicial dan cuenta de la aspiración general por revertir tal situación en términos de hacer prevalecer el Estado de Derecho y, en ese sentido, por la vigencia del régimen democrático³⁶.

A este respecto, los organismos internacionales de crédito argumentan que esa situación del Poder Judicial y, en general, el desempeño "informal" de las instituciones estatales -vale decir, la captura y la manipulación que ejerce el Ejecutivo sobre las entidades del Estado- desalientan la inversión e impide consolidar las reformas estructurales y la estabilidad política³⁷.

35 En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, el Perú votó en contra del carácter universal de los derechos humanos, conjuntamente con Cuba, China y los países musulmanes. Sobre la posición oficial, ver "Debatiendo con Trazegnies sobre Derechos Humanos" en *Idee* 117, abril 1999.

36 Ver, por ejemplo, "El Poder Judicial", Debate 75, Diciembre 1993-Enero 1994.

37 International Finance Corporation, A Private Sector Assessment. The Constraints to Private Sector Development in Peru. An IFC Perspective, 1993. World

Por esto, el Banco Mundial suspendió en 1998 el préstamo destinado a impulsar la reforma del Poder Judicial, pues el Ejecutivo no modificó su decisión de mantenerlo sujeto a su control.

En muchas ocasiones, opositores al gobierno se han valido de este razonamiento para impugnar sus decisiones ilegales; y, si bien los gremios empresariales han protestado por algunos de los atropellos más escandalosos, el movimiento económico del país no se ha visto afectado por ellos ni por la organización del Poder Judicial; esto último obedece, probablemente, a que las grandes empresas tienen acceso privilegiado a las más altas instancias del poder mediante los abogados-parlamentarios o por los contactos que tienen en el entorno palaciego; en tanto que las empresas extranjeras pueden ejercer presión mediante sus representaciones para lograr resoluciones judiciales en su favor. Pero, de todos modos, la corrupción reinante en la administración de justicia y la "mecida" de la burocracia son motivos de reclamo empresariales.

Asimismo, la afirmación de que la inseguridad jurídica afecta las inversiones es relativa, porque en más de una oportunidad altos funcionarios de uno de los más importantes bancos inter

Bank, Judicial Sector Assessment, 1994. Shahid Javed Burki & Guillermo E. Perry, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank, 1998. A este respecto, el diario *Gestión* del 14 de junio de 1999, destaca la noticia que "Empresas extranjeras perciben el sistema judicial peruano como principal obstáculo para invertir" y en donde se retoma la declaración que formuló Hernando de Soto en el mismo diario del 31 de mayo de 1999, en el que señala que "la percepción de los inversionistas extranjeros es que uno efectivamente puede comprar justicia en el país...Esto se comenta muy claramente en los directorios de las grandes compañías internacionales que tienen negocios en el Perú".

- 38 Julio Cotler, *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo 91, 1998; del mismo autor, *La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales*; idem, Documento de Trabajo 97, 1998.

nacionales -concretamente del J.P. Morgan- desdeñaron las acusaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos y afirmaron que ellas no influían en las decisiones de los inversionistas.

La tercera lección que se debió asimilar estaba referida a la urgencia de atacar las causas del descontento popular manifestado en el referéndum, a fin de ganar el apoyo de esas capas sociales a la gestión presidencial y asegurar su voto en los comicios de 1995 y en los sucesivos que convocara el régimen para legitimarse, al tiempo que se tranquilizaba a la opinión pública internacional.

De un lado, el aparato castrense detectó y controló los focos problemáticos; del otro, con la participación de expertos internacionales y las contribuciones económicas de gobiernos extranjeros, así como de los organismos multilaterales, el gobierno contó con los medios para emprender la lucha contra la pobreza en las áreas donde se había concentrado ese descontento, de manera que dichos fondos estuvieron dedicados más a conquistar votos que a luchar por sus objetivos específicos³⁹.

Para ello se decidió construir y/o reconstruir la deteriorada infraestructura social, así como proporcionar alimentos a la población necesitada y en especial a la femenina, contribuyendo de esta manera a reducir la proporción de habitantes en condiciones de pobreza extrema, radicada mayormente en las zonas rurales y alejadas de Lima.

39 Carol Graham & Cheikh Kane, *Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995*, The World Bank, March 1996. Norbert Schady, *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995*, Princeton University and World Bank, September 1998.

A pesar de que este tipo de lucha contra la pobreza no ha logrado sacar a la mitad de la población del subempleo y de la indigencia, sirvió en cambio para apuntalar a Fujimori entre dichos sectores. Frente al acostumbrado abandono de los más necesitados por los gobiernos y las permanentes críticas por la "falta de presencia del Estado" en el "interior" del país, tales acciones fueron percibidas como respuestas que hacían justicia a las demandas sociales merced al interés personal de Fujimori.

Este ha logrado ganar esa imagen entre los sectores pobres porque, como se ha señalado, centraliza el 25% del presupuesto en el Ministerio de la Presidencia, en desmedro de los restantes organismos del gobierno; porque se presenta con frecuencia en las provincias para entregar personalmente bienes públicos, lo cual da lugar a movilizaciones populares organizadas por los líderes locales cooptados por los aparatos gubernamentales y por las Fuerzas Armadas; y de otro lado, la difusión que hacen los medios de comunicación, cada vez más controlados y sometidos al Servicio de Inteligencia, ayuda también a que los sectores populares aprecien el comportamiento del presidente con el consiguiente aislamiento de sus detractores. Por esto, no es de extrañar que se considere que Fujimori se encuentra en una permanente campaña electoral.

Por último, la cuarta lección aprendida por el gobierno fue que era necesario ampliar la cobertura de las alianzas políticas externas para aplacar las críticas al régimen autoritario; efecto para el cual la atención gubernamental se concentró en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas a fin de ganar simpatías en Washington.

4. La nueva política antidrogas y Estados Unidos

Mientras las organizaciones defensoras de los derechos humanos y la Casa Blanca no han cesado de presionar al Perú para que (re)establezca el Estado de Derecho, los sucesivos éxitos de Fujimori y, fundamentalmente, el respaldo mayoritario que ha seguido obteniendo propiciaron que la Casa Blanca se viera precisada a adoptar una posición relativamente conciliatoria, pero no por ello que bajara la guardia en sus exigencias lo cual, sin duda, ha impedido que el régimen cívico-militar se exceda en su vocación autoritaria.

De ahí que sus voceros expresen una manifiesta agresividad contra las reiteradas protestas de los diplomáticos norteamericanos y de los organismos internacionales de derechos humanos en cada una de las numerosas veces que el gobierno de Fujimori los transgrede abiertamente, porque estiman que ellas constituyen injerencias en los asuntos internos; pero, como se les ha reafirmado, el gobierno no está dispuesto a adoptar el mismo tipo de comportamiento ante las injerencias de organismos multilaterales o de otros agentes económicos externos. Es decir, Fujimori y los suyos pretenden aceptar sólo parcialmente los requerimientos de los agentes que impulsan la globalización.

Durante un momento del primer periodo del gobierno de Clinton la guerra contra las drogas en los Andes perdió parcialmente la importancia que le habían concedido las anteriores administraciones norteamericanas, si bien pasó a formar parte de una más amplia agenda de política exterior hacia América Latina, que abarcaba las reformas económicas y el fomento de la democracia. Este hecho se acompañó con la decisión de poner énfasis al control de la demanda interna y con el desarrollo alternativo en los países productores de estupefacientes, acorde

con los acuerdos adoptados por las Naciones Unidas⁴⁰. De ahí que, después de constituir una de las tres prioridades de la Casa Blanca, la lucha contra las drogas fue relegada al último puesto de las 29 prioridades del National Security Council.

Sin embargo, no pasó mucho tiempo antes de que se revertiera esta situación. En el contexto plural de la política norteamericana, la burocracia a cargo de la cuestión de drogas del Departamento de Estado, que de manera militante dirigía el Embajador Gelbard, logró el respaldo político de diversas dependencias y representantes a fin de que la guerra contra los estupefacientes volviera a tener una elevada consideración política del gobierno en sus relaciones con los países andinos. Esta determinación norteamericana coincidió, a su vez, con el interés del gobierno peruano por suprimir la fuente de financiamiento de la subversión y de las distorsiones macroeconómicas, así como por afirmar la participación militar en el fortalecimiento del poder estatal en la sociedad y el territorio de la selva.

En 1992, las reorganizadas Fuerzas Armadas y el Servicio de Inteligencia peruanos fueron encargados de participar, simultáneamente, en la lucha contra la subversión y el narcotráfico de acuerdo a los lineamientos que desde la época del general Arciniega se había establecido; por tal motivo, dichas entidades se abocaron a las tareas de interdicción del comercio de insumos y de sustancias psicotrópicas -que formaban parte de la operación norteamericana Laser Strike- mientras el Ejecutivo dictaba una serie de disposiciones legales para atacar "globalmente" el problema del tráfico ilícito de drogas.

40 United Nations International Drug Control Programme, "Alternative Development as an Instrument of Drug Control, September 1993; asimismo, Drugs and Development. Discussion Paper prepared for The World Summit on Social Development, June 1994.

Este enfoque total se plasmó en el Decreto Supremo (82-94 PCM) titulado Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 1994-2000, de octubre de 1994. La extensión del documento -67 páginas impresas- corresponde a un tratamiento exhaustivo y multidisciplinario que incorpora los planteamientos originales contenidos en la Doctrina Fujimori (1990) y en la Ley de Bases de la Estrategia Integral de Desarrollo Alternativo para Erradicar el Tráfico Ilícito de Drogas con la Participación de la Población (1991). De ahí que el Plan concluya diciendo "Esta es una visión Global e Integral del problema de las drogas que inspira la Estrategia Nacional de Prevención y Control de Drogas del Gobierno Peruano".

En la primera parte, el Plan presenta un Diagnóstico General que abarca el contexto del país en sus ángulos histórico-cultural, geográfico, económico y social, político y de seguridad; luego reseña la cuestión de la producción de drogas, el tráfico ilícito y sus delitos conexos, el uso indebido; el marco legal e institucional, y el ámbito internacional. La segunda parte desarrolla el Plan propiamente dicho, efecto para el que se formulan objetivos generales y la estrategia para alcanzados; las metas específicas y los programas concretos.

El Diagnóstico retoma las principales ideas formuladas y presenta la complejidad del problema, por lo que propone atacado desde distintos ángulos. De tal modo, comienza por constatar que, en el marco de la tradición campesina de producir coca en un ecosistema apropiado, la demanda externa favoreció el incremento sostenido de la oferta de sus hojas y de los estupefacientes durante los años setenta. Esta circunstancia se vio propiciada por las políticas agrarias que contribuyeron a desarticular la producción serrana de los centros de consumo urbano, con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida del campesinado y la migración de la población andina, entre otras,

a las zonas de colonización del valle del Huallaga. Asimismo, dicho deterioro se debió también a la protección que otorgan los países desarrollados a su producción agrícola.

En estas condiciones, la hoja de coca y las drogas ganaron ventajas comparativas sobre otros cultivos debido a la escasa presencia estatal en la región en términos de provisión de recursos económicos, a diferencia de la participación que correspondía a los traficantes en el financiamiento y comercialización de la coca, la pasta básica y la cocaína. La crisis económica y la subversión agregaron su cuota para que se reforzaran las tendencias anotadas; se incrementara el consumo interno de drogas, y la corrupción penetrara distintos niveles de las instituciones públicas y privadas. A este respecto, el Diagnóstico peca por ignorar las actitudes y los comportamientos ambivalentes, o hasta de franco desacato, de la sociedad y de la autoridad con respecto a la norma legal -que fueron mencionados en el segundo capítulo- por lo que resulta inapropiada la definición que da de la corrupción como un mero problema de administración de justicia.

Ante este cuadro, el documento constata que los sucesivos gobiernos reaccionaron desorganizada e ineficazmente en razón que "la ausencia de un plan integral adecuado ha conducido a desaprovechar los esfuerzos desplegados y las capacidades realmente existentes", a lo que se sumó la falta de "un interlocutor válido para el manejo del tema", en términos de planificar, coordinar y ejecutar las políticas aprobadas. Por ello, la acción represiva no se coordinó con la del desarrollo rural, en tanto que la violencia subversiva hizo que éste se viera limitado severamente.

Sin embargo, el Diagnóstico afirma que a partir de 1992 -con la quiebra del régimen constitucional- este panorama ha cambiado merced al incremento de la presencia estatal, en términos de reconstrucción de la infraestructura y de la pacifi

cación del país, que se acompaña con el diálogo del gobierno con los agricultores para encauzar el desarrollo alternativo. Para fortalecer esta tendencia, la estrategia general del Plan se concentra en cinco puntos: adecuar y fortalecer el orden jurídico e institucional bajo una dirección política central; continuar y reforzar las labores de interdicción con la participación de las Fuerzas Armadas y con la "organización social y de autodefensa de las poblaciones rurales"; desarrollar tareas de prevención, tratamiento y rehabilitación de los dependientes; otorgar la más alta prioridad al desarrollo alternativo mediante la aceleración de las reformas estructurales y la lucha contra la pobreza; y prestar atención a la acción internacional con la finalidad de elaborar acuerdos de colaboración y obtener recursos destinados al desarrollo alternativo, en el marco de la responsabilidad compartida que, a la fecha, "han fallado por la carencia de institucionalidad y de programas específicos".

En resumen, el Plan proyectaba fortalecer al Estado para reprimir el tráfico ilícito de drogas y promover el desarrollo alternativo, con el propósito de reducir en 50% los cultivos ilegales en los seis años siguientes. Para esto "convoca a todos los sectores nacionales unidos como una sola fuerza para liderar un movimiento en el que participen el pueblo peruano de mano con sus instituciones estatales y privadas, la familia peruana y la prensa nacional, a enfrentar y vencer la amenaza de las drogas, seguros que al hacerla estaremos propendiendo a elevar la calidad de vida de los peruanos y a liberar a la humanidad de una terrible pesadilla".

Este elaborado Plan daba cuenta de la importancia que el gobierno concedía al examen y la solución de la cuestión de las drogas, por lo que el documento fue recibido en el ámbito internacional como una prueba inequívoca del compromiso del gobierno peruano por encararlo de manera decidida.

En el marco de los avances realizados por el gobierno peruano y de las posiciones conciliatorias del gobierno norteamericano, el mencionado Decreto favoreció el restablecimiento de relaciones entre el Perú y los organismos internacionales. De un lado, Estados Unidos volvió a participar en el Grupo de Apoyo y el Perú suscribió acuerdos de cooperación con los organismos multilaterales de crédito en 1993; de otro, las Naciones Unidas renovaron su colaboración con el Proyecto del Alto Huallaga y AID ofreció otorgar a partir de 1995 treinta millones de dólares durante los siguientes cinco años, con una contrapartida peruana de doce millones, a fin de impulsar el desarrollo alternativo de las zonas de producción de coca y de estupefacientes. Sin embargo, el gobierno no perdió oportunidad para señalar que esta contribución era claramente insuficiente para alcanzar los objetivos propuestos, por lo que dispuso la búsqueda de nuevos aportes internacionales.

En el mismo sentido, el Perú suscribió en 1994 un nuevo Convenio Antidrogas con Estados Unidos, por el que este país se comprometía a prestar asistencia técnica y económica para controlar el comercio ilegal de precursores, y erradicar nuevas plantaciones y almácigos de coca; sobre todo renovó su cooperación en la interceptación del tráfico aéreo de drogas entre el Perú y Colombia mediante la información de sus sistemas de radares a la Fuerza Aérea del Perú. Sin embargo, este tipo de colaboración quedó suspendido hasta que la Corte Suprema de Estados Unidos dictaminó que su Ejecutivo no se vería comprometido legalmente si el Perú derribaba aviones, y el presidente norteamericano firmó la autorización debida para re iniciar dicho servicio en diciembre de 1994.

De esta manera se oficializó las labores que hasta entonces había realizado Estados Unidos y se dio por finalizado el conflicto producido en 1992, cuando un AWAC que recababa infor

mación sobre vuelos clandestinos de droga fue ametrallado por aviones peruanos y uno de sus tripulantes murió, a consecuencia de lo cual el Perú debió pagar una indemnización y relevar de su cargo al responsable de esa situación, a cambio de lo cual el mismo fue destacado como representante oficial al CICAD.

No obstante estos buenos auspicios, en marzo de 1995 las relaciones entre ambos países se volvieron a enturbiar a raíz que Washington concedió al Perú - así como a Bolivia, Colombia y Paraguay- una certificación condicionada por "motivos de seguridad nacional" en razón que estos países no habían reducido el área de producción de coca, Sin embargo, el gobierno norteamericano reconoció los avances realizados por el Perú en la aplicación de las reformas económicas y en la lucha contra las drogas, a diferencia de la protección de los derechos humanos, por lo que no tuvo ninguna exigencia perentoria; en tanto que a Bolivia le requirió erradicar 7.000 hectáreas de coca, a Colombia le reclamó atacar el cartel de Cali y a Paraguay que eliminara el lavado de dinero proveniente del narcotráfico.

Los presidentes de los mencionados países protestaron y se propusieron emitir una respuesta colectiva a Washington pero, como en otras ocasiones, se vieron forzados a aceptar dichos reclamos para evitar que Washington los sancionara, por lo que Colombia emprendió la lucha contra el cartel de Cali y logró desmantelado, ese mismo año.

En esta circunstancia, la represión policial en el Perú logró destruir importantes redes de traficantes con la colaboración del Servicio de Inteligencia Nacional, de la DEA y del gobierno colombiano. De ahí que en 1993 se detuviera a 7.000 personas involucradas en el tráfico de drogas, en 1996 a 16.000, y al año siguiente se capturara a 10.000 traficantes; en tanto que el decomiso de drogas pasó de nueve toneladas en 1993 a ciento setenta en 1996 y a sesenta y ocho toneladas en 1997.

Estas acciones, así como la interdicción aérea al tráfico de drogas y la difusión del hongo que atacó a la coca en el Huallaga, contribuyeron a desorganizar ese ilegal comercio y a producir la caída brusca de los precios de la planta y los estupefacientes, por lo que se inició la reducción sistemática del área de su cultivo en el Perú al punto que, de acuerdo a fuentes norteamericanas, entre 1995 y 1998 aquélla disminuyó de 115.000 hectáreas a 51.000, la producción de hojas de coca se redujo de 183.000 toneladas a 95.000, y la elaboración de cocaína bajó de 460 toneladas a 240.

También contribuyó a dicha disminución la integración vertical de estas actividades ilegales, lo que propició que Colombia duplicara en 1997 la cosecha de coca obtenida en 1990, y que en 1998 desplazara al Perú a la tercera posición de importancia; además, a diferencia del Perú y Bolivia, en donde los campesinos producen la planta en pequeñas propiedades, en Colombia ese cultivo se efectúa en medianas plantaciones con el resultado que duplican la productividad y obtienen mayor contenido de cocaína que en aquellos dos casos⁴¹.

Los gobiernos peruano y norteamericano ponen especial énfasis en la eficacia de la interdicción aérea para reducir la producción de coca y de estupefacientes en el Perú, aunque la operación Laser Strike se realizaba desde tiempo atrás y sus resultados no fueron espectaculares: en 1992 la Fuerza Aérea interceptó 70 avionetas, al año siguiente intervino 67, mientras que en 1994 y 1995 fueron detenidos 36 y 21 transportes aéreos

41 El International Narcotics Control Strategy Report, 1997-1998 señala que Colombia es el país de mayor producción de coca con 79.500 hectáreas; y que ese año el cultivo total era de 194.000 hectáreas, el más bajo de la década.

de drogas, respectivamente; y en los siguientes años, el número de naves interceptadas no fue mayor al de años anteriores⁴.

Cuadro No. 6
Tons. de coca (miles) producidas en Bolivia, Colombia y Perú, 1990-1997

	1990	%	1997	%	Variación %
Bolivia	77.0	33.4	70.1	34.6	-9
Colombia	32.1	13.9	63.6	31.4	98.1
Perú	121.3	52.6	68.8	33.0	-43.3
Total	230.4		202.5		-12.2

Fuente, International Narcotics Control Strategy Report, March 1998.

Pero, igualmente, esos cambios dieron lugar a que el tráfico de pasta básica por vía aérea fuera realizado por vía fluvial; así como que traficantes peruanos sustituyeran a los colombianos y comercializaran cocaína en el Perú y en el extranjero, haciendo uso de nuevas rutas e incursionando en nuevos mercados, posiblemente con el concurso de compatriotas residentes en América Latina, Estados Unidos y Europa. Tal vez esta adaptación del comercio de drogas sea causa de la elevación de los precios de la coca y de los estupefacientes que se observa a partir de 1998, ocasionando quejas mutuas entre los gobiernos del Perú y de Estados Unidos.

La caída de los ingresos de los productores de coca y de pasta básica del valle del Huallaga fue a la par con la reducción del financiamiento de los traficantes, así como del crédito de los almacenes de las ciudades y de los pequeños comercios que sur-

42 Theo Roncken (coordinator), The Drug War in the Skies. The U,S, 'Air Bridge Denial' Strategy: The Success of a Failure. Acción Andina- Transnational Institute, Cochabamba, May 1999.

tían artículos de primera necesidad, con la consiguiente disminución del abastecimiento del comercio proveniente de la costa; todo lo cual redundó en el brusco descenso de los precarios niveles de vida de sus habitantes. Esta situación ocasionó además el desplazamiento de la población en busca de trabajo, el relajamiento de los lazos familiares y vecinales, conjuntamente con el incremento de la delincuencia común; pero, en tanto la persecución militar y la que efectuaban las rondas campesinas contra las fuerzas subversivas habían reducido a éstas considerablemente, tales fenómenos no desembocaron en movimientos colectivos o en el rebrote de la violencia.

De ahí que el gobierno retirara a las Fuerzas Armadas de la lucha contra las drogas reemplazándolas por la Policía, que en el entretanto había sido reorganizada; pero también esta decisión se adoptó, como lo dijo Fujimori, "para (evitar) que las fuerzas armadas sean más vulnerables a la manipulación, cosa que ocurre -dijo- en algunos procesos judiciales que traban sus acciones y algunas campañas periodísticas que pueden minar la solidez de una institución fundamental"⁴³; concretamente, la supuesta manipulación se refería a las denuncias que se habían formulado contra cuatro generales y otros oficiales por su participación en el tráfico de drogas.

Simultáneamente, en 1996 el gobierno instituyó la Comisión de Lucha Contra las Drogas (Contradrogas), con el objetivo de coordinar las acciones destinadas a sustituir los cultivos de coca, y constituirse en el interlocutor oficial de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, para lo cual debía obtener financiamiento internacional, diseñar programas de acción y fiscalizar su cumplimiento. Pero, dos años más tarde, las amplias funciones que se había adjudicado a dicha Comisión fue

43 *Expreso*, 22 de diciembre de 1995.

ron distribuidas entre distintas dependencias: el Ministerio de Salud pasó a encargarse de la prevención del consumo de drogas y la rehabilitación de los adictos; el del Interior, de la represión del tráfico de estupefacientes; y Agricultura, del desarrollo alternativo.

Además de coordinar con las mencionadas dependencias el desempeño de esas funciones, Contradrogas se concentró en el financiamiento internacional destinado al desarrollo alternativo, por lo que logró que varios gobiernos participaran ese año en la Mesa de Donantes, realizada en Bruselas, y que se comprometieran a conceder alrededor de 300 millones de dólares, suma mayor de la que se había propuesto conseguir.

Es así cómo la reducción de la producción de narcóticos, la constitución de Contradrogas y los recursos obtenidos para fomentar el desarrollo alternativo, dan señales inequívocas del fortalecimiento del Estado y de su capacidad para ampliar su presencia territorial; sin embargo, todavía es prematuro juzgar la efectividad de estos esfuerzos⁴⁴.

En tanto la lucha contra las drogas volvió a cobrar capital importancia política en Estados Unidos y esta cuestión se constituyó en el tema prioritario de sus relaciones con el Perú, la reducción del área de cultivo y de la producción de narcóticos fueron razones para que el gobierno norteamericano celebrara

44 República del Perú. La lucha contra las drogas en el Perú, Un llamado a la comunidad internacional. Febrero, 1998. Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores y Contradrogas: Programas integrales de desarrollo alternativo y de prevención y rehabilitación: 1999-2003. Informe al Grupo Consultivo en apoyo de la lucha contra las drogas en el Perú a ser presentado en Bruselas el 10 y 11 de noviembre de 1998. Lima, setiembre 1998. Ver, asimismo, Hugo Cabieses Cubas, Balance de la situación regional: preguntas y propuestas sobre desarrollo alternativo. Ponencia presentada en SEPIA VIII, Lambayeque 24-27 agosto 1999.

el éxito peruano como un caso excepcional en la historia contemporánea de la lucha contra las drogas y certificara al país por su excelente actuación.

Sin embargo, no dejó de criticar los cambios abruptos e injustificados realizados por el gobierno en los tribunales encargados de juzgar los casos de tráfico de drogas, supuestamente para exonerar a altos oficiales militares y funcionarios públicos acusados de participar en el comercio de estupefacientes, hecho que se incorporó a la relación de críticas al Perú por la falta de independencia de la justicia en relación al Ejecutivo.

De todos modos, además de la certificación, el Congreso de Estados Unidos levantó en 1997 la prohibición de otorgar ayuda militar al Perú, decretada a raíz del autogolpe de 1992, y le asignó un considerable aumento de los recursos destinados a intensificar la lucha contra las drogas⁴⁵, en atención a que el mencionado éxito peruano contribuyó a validar la criticada estrategia bélica adoptada por el gobierno norteamericano y justificó que el Congreso de ese país incrementara los fondos destinados a proseguir e intensificar la guerra contra las drogas.

Vemos así cómo este nuevo triunfo benefició políticamente tanto al gobierno de Fujimori como a la administración norteamericana, por lo que se ampliaron y fortalecieron sus lazos, en detrimento de los detractores del régimen peruano en ambos países por los atropellos que se cometían contra los derechos humanos y la democracia.

En efecto, los elogiosos reconocimientos hechos por Estados Unidos a la gestión de Fujimori en la lucha contra el tráfico ilícito

45 Adam Isacson and Joy Olson, *Just the Facts. A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean. A project of the Latin America Working Group in cooperation with the Center for International Policy*, 1998.

cito de drogas sirvieron para que éste volviera a destacar su voluntad política de restablecer el orden público y la autoridad estatal, lo que le valió el incremento de su capital político, interna y externamente. Fue así que esta determinación del presidente Fujimori permitió al citado International Narcotics Control Strategy Report 1997 -1998 afirmar: "El arma más importante para luchar contra el tráfico de drogas es intangible: la voluntad política. Una fuerza contra las drogas de primera clase, equipada con los pertrechos tecnológicos más avanzados no puede tener éxito sin un compromiso total de liderazgo político. Donde los líderes políticos han tenido el coraje de sacrificar consideraciones económicas y políticas de corto plazo en favor de los intereses nacionales de largo plazo, se ha podido ver el debilitamiento del comercio de drogas".

5. La sucesión presidencial y la consolidación del régimen autoritario

De este modo, la estrategia desarrollada por el gobierno cívico-militar para remontar las dificultades internas y externas a raíz del auto golpe rindió los frutos esperados, al construir coaliciones políticas con actores internacionales y domésticos que sirvieron para asegurar la vigencia del régimen encabezado por el presidente Fujimori y reducir la influencia de sus opositores.

El fortalecimiento del Estado, con el consiguiente incremento de sus capacidades para ampliar su presencia y penetrar en la sociedad para imponer el orden y la estabilidad, permitió que Fujimori personalizara al "señor gobierno" en desmedro de las instituciones, y que tanto vastos sectores populares como del empresariado lo tuvieran como su representante; al mismo tiempo que actores estratégicos internacionales, públicos y pri

vados, también lo percibieran como el agente de sus intereses y unieran sus esfuerzos por apoyarlo.

Por tales razones el presidente domina los resortes del poder y, por su intermedio, de la escena y de la agenda públicas, en un intento por reproducir el ejemplo de Singapur en el sentido de combinar la economía de mercado con el autoritarismo político. Pero, contrariamente a sus proclamas de llevar a cabo un proyecto de modernización del país, las relaciones y el comportamiento del presidente impiden institucionalizar, y no se hable de democratizar, las reglas y los procedimientos de las acciones públicas o privadas, al reproducir la tradicional conducta de los caudillos y señores patrimoniales, lo cual se convierte en causa de la fragilidad inherente al régimen político.

En tales circunstancias, el gobierno pudo asegurar la reelección presidencial en 1995 y contar con una holgada y disciplinada mayoría parlamentaria. Las comprobadas acciones de sabotaje ejecutadas por los servicios de inteligencia contra los candidatos de oposición, el uso discrecional de los recursos fiscales y la expansión del gasto público, gracias a las contribuciones de los organismos multilaterales que pretendían no percibir el déficit fiscal que produjo la farra electoral -así denominada por Carlos Boloña, ex-Ministro de Economía del gobierno proporcionaron a Fujimori los medios para reivindicar para sí los éxitos logrados y prometer la pronta solución de los problemas que afectan a la población.

Poco tiempo después de inaugurado el segundo periodo gubernamental de Fujimori, se presentaron nuevas turbulencias políticas que se extienden hasta hoy, gestadas por el descontento social producto de la situación económica y del desinterés oficial para acordar soluciones con los actores sociales, así como por los atropellos para asegurar su reelección ilegítima en el 2000 y garantizar la continuidad indefinida del régimen político

que simboliza el presidente. Estas situaciones han dominado el curso de los acontecimientos nacionales y propiciado que, paralelamente a los sucesivos altibajos en el nivel de aprobación de la gestión presidencial de acuerdo a las situaciones coyunturales, aparezcan nuevas figuras y plataformas políticas que desafían el poder de Fujimori, a despecho de líderes y organizaciones tradicionales, pero cuyas aspiraciones legítimas se ven bloqueadas por las acciones de los aparatos cíviles y militares, así como por las divisiones que reinan entre ellos.

A causa del déficit público generado por los egresos destinados a asegurar el éxito electoral, al igual que por los efectos de la crisis mexicana, el gobierno debió aplicar un nuevo ajuste económico a fin de cumplir sus compromisos internacionales. Para acallar las críticas que originó la consecuente recesión del aparato productivo, la reducción del empleo formal y de los ingresos de empresarios, empleados y trabajadores, los voceros oficiales atribuyeron el enfriamiento de la economía a causas externas -entre ellas el efecto "tequila"- y ofrecieron que las inminentes y multimillonarias inversiones extranjeras en la minería remediarían ese bache.

Las promesas no impidieron que la opinión pública se mostrara escéptica y que se alzaran voces de protesta que, sin embargo, no tuvieron mayor repercusión a causa de la debilidad de los sindicatos y de los gremios empresariales; no obstante ello, han contribuido a que, cada vez más, se pongan en tela de juicio no sólo el manejo de la política económica, sino la validez misma del modelo.

A este respecto, algunos medios de comunicación y organizaciones empresariales, al instar al gobierno a intervenir en el fomento de la producción y el empleo, alertaron a quienes en el país y en el extranjero propugnan el irrestricto funcionamiento del mercado libre acerca de los peligros que corría el modelo

económico si no se aseguraba la continuidad del régimen político y del presidente Fujimori, como condición necesaria para consolidar en el futuro las reformas y la integración del Perú en el mercado internacionalizado.

Los sorprendentes resultados de las elecciones municipales realizadas inmediatamente después de los comicios presidenciales reforzaron esta alarma. En esa ocasión, varios candidatos "independientes" derrotaron en algunas ciudades importantes a los digitados postulantes gobiernistas; hecho que fue particularmente destacado en Lima, la plaza electoral más importante del país, en que sorprendentemente Alberto Andrade venció al delfín del presidente a pesar de que aquél contaba "con todo el apoyo" (de Fujimori) -tal como rezaba el eslogan de su campaña electoral- desenlace que convirtió al flamante alcalde limeño en presunto aspirante a la sucesión presidencial en las elecciones del 2000.

Este resultado insólito demostró que los votos en favor de Fujimori no eran transferibles a otro para instaurar el "fujimorismo sin Fujimori", dado que el grado de concentración y personalización del poder impedía que otra figura del entorno palaciego se revelara capaz para sucederlo; por lo que se determinó que el presidente resultaba indispensable para asegurar la continuidad del régimen cívico, militar y, por ende, del modelo económico.

Se instauró entonces el problema de la sucesión, típico de los regímenes autoritarios, que favorece la constitución de un escenario político en que las crecientes y mutuas agresiones de los adictos al gobierno y los agravios de los opositores al régimen tienden a favorecer su enfrentamiento total, sin que se perfilen soluciones de continuidad entre ellos.

En estas circunstancias, el gobierno -concretamente el Servicio de Inteligencia Nacional- diseñó y ejecutó una serie de medidas destinadas a impedir que esos nuevos personajes po-

líticos consolidaran su imagen a nivel nacional desafiando la figura de Fujimori, en tanto creaba las condiciones que permitieran al presidente mantenerse en el cargo indefinidamente.

Para ello se cercenó los recursos y se restringió las atribuciones municipales, que pasaron a formar parte, respectivamente, de las arcas y de las funciones del gobierno central; acciones que sin embargo produjeron un efecto contrario al buscado. A pesar de dichos recortes, el ordenamiento urbano realizado por el alcalde Andrade le confirió un prestigio inusitado en Lima, que éste aprovechó para secundar la reacción descentralista encabezada por los alcaldes de las principales ciudades con el afán de ampliar su radio de influencia, e inscribir esta antigua demanda en el debate público, contrariando la concentración del poder presidencial de Fujimori.

Por estos motivos, el alcalde limeño alcanzó prematuramente la mayoría de las preferencias de la ciudadanía para el 2000; aunque se mostró partidario de la política económica y evitó cuidadosamente enfrentar al presidente, las simpatías que generó y la autonomía que adoptó con respecto a Fujimori determinaron que sufriera el asedio incesante del gobierno, para lo cual éste se vale de todos los medios legales e ilegales, abiertos y encubiertos.

Mientras tanto, siempre con el propósito de prorrogar el mandato presidencial y, de tal modo, asegurar la persistente vigencia del régimen, el gobierno no vaciló en cometer toda suerte de atropellos. En agosto de 1996 la mayoría oficialista del Congreso aprobó inesperadamente la posibilidad de una segunda reelección de Fujimori, prohibida por la Constitución que había sido dictada por el Congreso Constituyente; a pesar de las protestas internas y externas que generó esta nueva disposición anticonstitucional -equiparada por algunos juristas a un nuevo golpe de Estado- el Congreso no sólo ignoró el dictamen en

contra que emitiera el Tribunal Constitucional sino que además cesó en sus cargos a los jueces que habían votado en tal sentido, por lo que dicho órgano dejó de funcionar.

Frente a esa arbitrariedad, organizaciones cívicas y profesionales, así como algunos de los subsistentes partidos políticos, convocaron a un referéndum acerca de la procedencia de una segunda reelección de Fujimori pero, después de lograr que conforme a la Constitución el 10% del padrón electoral suscribiera ese pedido -proporción equivalente a la elevada cifra de un millón y medio de firmas- las instituciones electorales y el Congreso se confabularon para impedir la realización de esa consulta pública.

Así también, mediante una burda triquiñuela legal, las autoridades y los jueces designados por el Ejecutivo despojaron de su propiedad y de su nacionalidad al dueño del canal de televisión que había difundido la noticia de los inexplicables ingresos del asesor del Servicio de Inteligencia, y presentado evidencias de las torturas y el asesinato de dos integrantes del personal de esos servicios, a quienes se había acusado de filtrar información acerca del homicidio cometido por miembros de dicho organismo contra diez universitarios de La Cantuta y contra quince pobladores de los Barrios Altos⁴⁶.

Del mismo modo, el gobierno desestimó las denuncias relativas a la presunta relación del mencionado asesor con el tráfico de estupefacientes, las cuales comprometían a la CIA y a la DEA, organismos norteamericanos con los que se le vincula, en el primer caso, desde mediados de los años setenta y, en el segundo, desde principios de la siguiente década⁴⁷. Estos atropellos, y otros cometidos contra la libertad de expresión de los

46 Robles, op. cit.

47 Gorriti, op. cit.

opositores al gobierno, incentivaron la movilización y la protesta de diferentes sectores y agrupaciones sociales, en algunos casos incluso de las organizaciones empresariales, y fueron denunciados por diferentes organismos internacionales, en tanto los afectados presentaron sus casos ante la Corte Interamericana de Justicia, por lo que el gobierno del Perú ha alcanzado el dudoso privilegio de ser el país que tiene el mayor número de casos contenciosos en dicho tribunal.

Esta problemática, y especialmente la desatención que se diera a las persistentes demandas económicas de las diferentes capas sociales, motivaron que la gestión presidencial, la política económica y el desempeño de las instituciones estatales fueran desaprobados por la mayoría de la población. Sin embargo, el presidente no retrocedió, en la esperanza que el crecimiento económico o la fortuna le depararían la oportunidad para revertir esas actitudes contrarias.

Efectivamente, a principios de 1998, más que la relativa mejoría económica o el cambio en el comportamiento político, la súbita elevación del nivel de aprobación al presidente se debió a que, pocos meses después de la sorpresiva ocupación de la Embajada de Japón realizada a fines de 1997 por un grupo subversivo en actividad y el secuestro de un numeroso y calificado número de invitados a la ceremonia oficial que en ella se desarrollaba, Fujimori apareciera ante los medios de comunicación nacionales e internacionales como el estratega y organizador de la acción militar que liberó a los rehenes y concluyó con la muerte de todos los integrantes del grupo terrorista. Este hecho concitó la admiración externa por la determinación del presidente para enfrentarse al terrorismo y contribuyó a renovar el prestigio nacional de Fujimori como el salvador del país del peligro de la subversión.

Poco tiempo después nuevamente las encuestas de opinión mostraron fuertes y bruscas desaprobaciones a Fujimori por las pobres condiciones de vida y las acusaciones referentes a la corrupción reinante, así como por los sistemáticos atropellos judiciales y las restricciones a la libertad de expresión. Se añadieron a ello el tratamiento del gobierno a los problemas fronterizos con el Ecuador y las condiciones de paz acordadas con este país, como resultado de presiones externas.

Por último, a los efectos devastadores de la corriente El Niño en 1998, se agregaron la crisis asiática y sus repercusiones en Rusia y Brasil, determinando la reducción del volumen y de los precios de las exportaciones primarias, la dramática recesión del aparato productivo y la retracción del mercado interno; fenómenos que se prolongan hasta hoy en día y se acompañan con la elevación de los niveles de endeudamiento y morosidad de las empresas con el sistema financiero y con el fisco, así como la disminución de la recaudación tributaria.

Mientras trabajadores y sectores de clase media expresaban sordamente su desconcierto y desazón, los empresarios organizados saltaron al primer plano de la escena pública en demanda de la pronta intervención estatal que les permitiera aliviar su penosa situación y, en esa medida, persiguieron hacerse eco de las preocupaciones de los trabajadores, pero haciendo anotar que no tenían propósitos "políticos" y seguían siendo leales tanto al modelo económico impuesto por el gobierno como al presidente.

Después de un largo periodo de mutuas recriminaciones entre empresarios y autoridades gubernamentales por las medidas fiscales, que culminó con el cambio del gabinete ministerial, los organismos multilaterales acudieron en ayuda del gobierno para restablecer la confianza en la administración económica del país y dotaron al fisco de los medios para rescatar a las empresas

"viables", lo que otorgó al gobierno un nuevo motivo de influencia en el sector privado. Sin embargo, esta colaboración parece ser insuficiente para sacar al país del marasmo económico, en tanto los propietarios de las pequeñas y medianas empresas, y en general los industriales que no cuentan con la atención privilegiada de los representantes de las grandes empresas, continúan manifestando su insatisfacción con las medidas oficiales puesto que aquéllas no responden a sus demandas ni solucionan sus agudos problemas, al tiempo que los tecnócratas se resisten a abandonar su aislamiento y a mantener con ellos el diálogo que solicitan insistentemente.

Estas tensiones han contribuido a revelar el malestar de esos empresarios con la administración gubernamental y, hasta cierto grado, con la forma como se ejecuta el modelo económico auspiciado por los organismos multilaterales, lo que ha sido aprovechado por la variada gama de opositores al régimen y por los candidatos que proponiendo una "economía con rostro humano" pretenden desafiar los propósitos de Fujimori de obtener ilegalmente el tercer mandato presidencial.

Tales manifestaciones han puesto nuevamente en tela de juicio la consolidación e interiorización de los valores y de los objetivos de la economía de mercado en la conciencia social, particularmente entre los industriales y los propietarios de las pequeñas y medianas empresas que han dado muestras de tener influencia en la opinión pública. Esta situación ha contribuido a reforzar los temores de los representantes de las grandes empresas, de los expertos y de los organismos internacionales de crédito acerca de la influencia que estas condiciones podrían ejercer sobre el pragmático presidente para que adopte medidas populistas y, también, de las consecuencias que podrían tener en el caso que éste fuera sucedido por un candidato con esas afiliaciones.

Para despejar cualquier duda interna o externa sobre la voluntad del presidente peruano de mantenerse firme en las pautas ortodoxas, además de interesarse personalmente para que los inversionistas extranjeros obtuvieran todas las seguridades del caso, el Perú firmó una tercera y sucesiva "carta de intención" con el Fondo Monetario Internacional, lo que constituye un caso único en la historia de esta institución, por la cual Fujimori se obliga a seguir los lineamientos contenidos en dicho acuerdo y, eventualmente, compromete a su sucesor en el 2000.

Ya fuera que ese tercer compromiso respondiera a una solicitud del gobierno o a exigencias externas, daba de todos modos muestras de la inseguridad de los agentes económicos externos respecto de las convicciones del presidente, del curso probable de los acontecimientos en el Perú y de sus posibles derivaciones en un futuro inmediato. En efecto, a pesar de la exitosa colaboración de los organismos internacionales de crédito con el gobierno peruano, sus relaciones han estado signadas por permanentes fricciones en razón del relativo desencuentro entre los intereses políticos de Fujimori, relativos a mantener la concentración del poder, con los de dichos organismos y también con los del gobierno norteamericano, que persiguen hacer avanzar las reformas económicas e institucionales.

Es así cómo, a partir de la reelección de 1995, el gobierno detuvo la privatización de ciertas empresas de servicio público, porque la eliminación de los subsidios produciría descontento ciudadano; del mismo modo, se negó a reformar la estructura de la propiedad agraria y el sistema de riego en la costa, por razones semejantes. Igualmente, suspendió la puesta en marcha de la reforma del Estado y se mostró reticente a desarrollar reformas en los campos de la salud y la educación, no sólo por la reducción del personal que ellas implicarían y las protestas que podrían producir, sino además porque otorgarían a la administración

pública una relativa autonomía opuesta a la ambición de Fujimori de mantener personalmente el control de la elaboración y ejecución de las decisiones oficiales.

Para mantener tensas las relaciones del gobierno con los organismos internacionales y Estados Unidos, se agregó la manifiesta subordinación de los Poderes Judicial y Legislativo a Fujimori; la autonomía de los aparatos castrenses y la intromisión política del Servicio de Inteligencia; las amenazas contra la libertad de expresión y el control de los medios televisivos por este último organismo, que se pusieron en evidencia con el despojo de su propiedad al dueño de un canal de televisión y por lo cual el Perú ha sido denunciado por variados tipos de organizaciones internacionales, en tanto los representantes diplomáticos norteamericanos expresan pública y reiteradamente su disconformidad.

Estas son algunas de las razones que han llevado a voceros de los organismos internacionales a señalar que el renovado funcionamiento "informal" del Estado - eufemismo con que se designa la captura de las instituciones oficiales por parte del gobierno- contribuye a mantener las deficiencias del proceso económico; esto es así, porque, como se dijo, esas condiciones limitan la seguridad jurídica de los inversionistas e impiden el desarrollo de los agentes del mercado, mantienen los monopolios estatales y promueven la oposición al gobierno y al modelo económico de todos los que se sienten perjudicados por las acciones de Fujimori; en una palabra, porque de acuerdo a los nuevos criterios internacionales de la globalización, impiden consolidar la economía de mercado y su contrapartida, el régimen democrático.

Por esto, dichas organizaciones internacionales, algunos gobiernos y también los débiles gremios empresariales presionan infructuosamente al gobierno para que retorne con energía las

reformas estructurales, para que las privatizaciones, la reforma del agro, la reducción del tamaño y de las atribuciones del Estado, con la consiguiente reducción de las cargas tributarias que pesan sobre las empresas, contribuyan a ampliar, fortalecer y mejorar la eficiencia de la economía de mercado. Sin embargo, esas organizaciones evitan pronunciarse con la misma precisión con respecto a las reformas de "segunda generación", destinadas a corregir la informalidad en el funcionamiento de las instituciones estatales, aduciendo que representan un tema político que no les corresponde tratar.

Esta actitud responde a la posición ambigua que los organismos multilaterales y los empresarios tienen con respecto al régimen fujimorista: de un lado, consideran que el golpe de abril de 1992 y sus consecuencias políticas fueron lamentables, pero necesarias para lograr la estabilidad económica y política, y mantener el control social. A su vez, esta posición se refuerza por la discordia existente entre los opositores al régimen de Fujimori respecto a las reformas económicas e institucionales; puesto que, mientras unos denuncian fogosamente al neoliberalismo en su más amplio significado y postulan cambios radicales del modelo económico y del régimen político, otros se limitan a apoyar cambios institucionales en tanto favorecen la continuidad de las orientaciones económicas adoptadas por el gobierno.

Estas divisiones y el silencio de los presuntos candidatos de la oposición con respecto a éstas y otras cuestiones, tales como los derechos humanos, juegan a favor de Fujimori. Sus voceros, además de señalar la fragmentación de sus opositores y de destacar la incompetencia de sus presuntos rivales para mantener el orden y la estabilidad logrados, no cesan de descalificar a sus contendientes por carecer de proyectos claros o porque tratan de ocultar sus inclinaciones populistas, las cuales ya en el pasado demostraron tener consecuencias catastróficas. En cambio,

con la colaboración de los medios de comunicación, Fujimori se proyecta como técnico de firmes convicciones y dirigente de un gobierno "fuerte", por lo que cuenta con sólidos soportes internos y externos, capaz de vincularse personalmente con la ciudadanía y otorgarle la seguridad que "el Perú es un país con futuro", como reza el eslogan de su campaña al 2000.

Estos contrastes parecen contribuir a que, a pesar de las dudas y objeciones que puedan tener con respecto a Fujimori, los organismos multilaterales, los empresarios y amplios sectores de la población compartan la creencia que "más vale malo conocido, que bueno por conocer".

Sin embargo, a las tensiones subsistentes entre el Perú y Estados Unidos se les han agregado otras, que complicaron sus relaciones y conspiran contra las ambiciones de Fujimori y los militares de mantener si no ahondar el autoritarismo político.

La primera de esas tensiones surgió a raíz de la oposición de los militares peruanos, encabezados por el asesor del Servicio de Inteligencia, a la fórmula presentada por los garantes del Tratado suscrito por Perú y Ecuador en 1941 para resolver el conflicto fronterizo que estalló en 1995; pero, las insistentes presiones norteamericanas propiciaron que Fujimori aprobara tal procedimiento después de separar al jefe de las Fuerzas Armadas, cargo que éste desempeñaba desde el golpe de 1992, logrando así eliminar las tensiones que por esa situación se habían creado con Estados Unidos.

Es más, a pesar de las protestas de los opositores a tal solución, Fujimori convenció a la ciudadanía que así resolvía un problema pendiente que mantenía en suspenso la tranquilidad pública, frenaba el desarrollo y la integración económica entre ambos países, por lo que este resultado se sumó a la lista de sus triunfos personales. Posteriormente, la ratificación de los acuerdos entre Perú y Chile para poner fin al mismo tipo de problema

subsistente entre ambos países, sirvió también para reforzar interna y externamente su imagen de estadista dedicado a consolidar la paz y la estabilidad nacional y regional.

Además de las continuas intervenciones públicas del Embajador de Estados Unidos en Lima, motivadas por las interferencias políticas en el Poder Judicial y los atropellos a la libertad de prensa, en mayo de 1998 se presentó el segundo caso en que se pusieron de manifiesto públicamente las tensiones entre ambos gobiernos. Ello ocurrió a raíz de la protesta airada del general McCaffrey por la distorsionada presentación del encuentro que había sostenido con los encargados de la lucha contra las drogas en el Perú, en la que se pretendía hacer creer al público televisante que el general McCaffrey aprobaba el desempeño del asesor del Servicio de Inteligencia, al tiempo que se filtraban informaciones referentes a las denuncias por la responsabilidad que correspondía a éste en las violaciones de los derechos humanos, con la finalidad de revertir la negativa opinión de la opinión pública acerca de su gestión y la influencia que tiene en el manejo político; de ahí que no faltaron los que sugirieron la posibilidad que el asesor corriera la misma suerte que había correspondido al general Noriega en Panamá.

Esta reacción originó un debate público en el que menudearon las críticas a las secretas e ilegales funciones que desempeñan el asesor y dicho organismo en la vida pública, así como la falta de control y la impunidad de sus actos; al mismo tiempo, este debate contribuyó a que volviera a relucir su oscuro pasado y se solicitara al gobierno norteamericano que informara sobre las relaciones que el asesor mantenía con las agencias de espionaje de ese país. Este incidente culminó después que McCaffrey anunciara públicamente su protesta en contra del asesor presi

dencial, pero "sin comprometer en absoluto las relaciones binacionales"⁴⁸.

Pero las señales contradictorias provenientes de Washington se intensificaron en 1999. En marzo de este año, la Cámara de Representantes y el Senado aprobaron una resolución de condena al Perú por la interferencia política en el Poder Judicial, las amenazas contra la libertad de prensa y la democracia, mientras que paralelamente el Departamento de Estado publicaba un informe particularmente crítico sobre los derechos humanos en el Perú.

Pero simultáneamente a estas condenas, la Secretaria de Justicia de Estados Unidos participaba en calidad de observadora en la reunión continental de Ministros de Justicia que se llevó a cabo en Lima, lo que de hecho venía a legitimar la "reforma" efectuada por el Perú. Esta participación sería explicada por un calificado observador norteamericano afirmando que "Para los Estados Unidos, la lucha contra el tráfico de drogas siempre ha sido una de las razones estratégicas para mantener una relación de colaboración con el Perú. En este caso, los dos gobiernos se felicitan mutuamente"⁴⁹.

Fujimori encontró la ocasión que buscaba para obtener la aprobación mayoritaria del país, como condición para contrarrestar y neutralizar las críticas norteamericanas, cuando rechazó de manera destemplada el dictamen de la Corte Interameri-

48 "De manera extraoficial, se supo que desde Washington ya se habría impartido una serie de recomendaciones específicas para tratar de convencer a las autoridades peruanas de 'la necesidad de desvincular al asesor presidencial Vladimiro Montesinos de todas las acciones referentes a la lucha antidrogas', *El Comercio*, 15 de mayo 1998. El mismo día, este diario publicaba una nota titulada "Calculados pasos, movimientos y temores en el gobierno. De cómo el SIN pretende, por su influencia, convertirse en un Estado dentro de otro Estado".

49 Political Interview with Sebastian Brett, *The Peru Report*, March 19, 1999.

cana de Justicia para que el Perú procediera a enjuiciar debidamente a cuatro chilenos acusados de terrorismo y sentenciados por "jueces sin rostro" a 30 años de prisión por "traición a la patria". Para ello alegó y propaló el infundio que la Corte había solicitado la liberación de los condenados, versión que acogieron sus voceros y los medios de comunicación allegados al Servicio de Inteligencia; en tanto que algunos de sus ministros acusaban a los miembros de la Corte de "viejos decrépitos" y de haber integrado movimientos terroristas.

Esta circunstancia fue aprovechada por Fujimori para retirar "parcialmente" al Perú del ámbito contencioso de la Corte Interamericana, haciendo gala de su nacionalismo, en vísperas de que esa Corte viera la dimisión de los jueces del Tribunal Constitucional y el despojo al dueño del canal de televisión, dado que las autoridades anticipaban la condena de tales atropellos. Esta decisión -en circunstancias que se tramitaba el juicio a Pinochet en Madrid, que el Perú repudió alegando que constituía una injerencia en la soberanía nacional de Chile- fue rechazada por la OEA y por varios países de la región, por el gobierno norteamericano y la Unión Europea, y por diversas organizaciones internacionales defensoras de la libertad de prensa y de los derechos humanos; asimismo, importantes medios de comunicación de esos países y de diferente inclinación política criticaron duramente tal decisión y, en ciertos casos, exigieron a los organismos internacionales adoptar medidas conducentes a impedir la deriva totalitaria del Perú.

Para contrarrestar estas presiones el gobierno envió misiones formadas por empresarios, diplomáticos y periodistas allegados al régimen, con el objeto de explicar y justificar el retiro del Perú de dichas instancias internacionales; esas declaraciones fueron aceptadas por el presidente Chávez de Venezuela y por los inversionistas extranjeros, en tanto que estos últimos se en

cuentran más preocupados por los indicadores económicos que por el estado de los derechos humanos y la democracia, contrariamente a las proclamas que se emiten acerca de su complementariedad en el marco de la globalización.

Pero las relaciones con Estados Unidos se siguieron complicando, puesto que además de 'la crítica al retiro del Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en octubre la Cámara de Representantes y luego, en noviembre, el Senado, aprobaron una moción de condena al Perú más dura que la anterior, en la que, primero, se constata la erosión de la independencia del Poder Judicial y del Jurado Nacional de Elecciones, las transgresiones contra la libertad de prensa y la fuerte intimidación contra los periodistas; segundo, declara que el gobierno norteamericano y "otros miembros de la comunidad interamericana deberían revisar el informe próximamente a ser publicado, concerniente a una investigación independiente, llevada a cabo recientemente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, referente a las condiciones y las amenazas a la democracia, la libertad de prensa y la independencia judicial en el Perú". Pero, sin duda que el aspecto más grave de la resolución está contenido en la tercera parte: "los representantes del Gobierno de los Estados Unidos en el Perú y en los organismos internacionales, incluyendo la Organización de los Estados Americanos, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, deben dejar en claro la preocupación de Estados Unidos referente a las amenazas a la democracia y las violaciones del Estado de Derecho en el Perú"⁵⁰.

50 *Gestión*, 7 de octubre de 1999.

A pesar de ese embate, el gobierno no ha demostrado sentirse amilanado, y ha decidido contrarrestarlo mediante la contratación de agencias privadas norteamericanas especializadas en hacer "lobby" en el Congreso de ese país, a fin de esclarecer y modificar el temperamento político existente en Estados Unidos con respecto al Perú, en el entendido que esas resoluciones no parten de realidades objetivas sino de imágenes falseadas por "malos peruanos" y organizaciones que pretenden dañar al país. Con el mismo objeto, Fujimori designó como Ministro de Economía a un ciudadano de origen judío hecho que, de acuerdo a fuentes periodísticas confiables, le permitiría contrarrestar las presiones de los círculos influyentes norteamericanos pertenecientes a esa filiación religiosa que apoyan al despojado propietario del canal de televisión.

Pero, en el marco de los problemas de gobernabilidad que experimentan algunos países andinos, la demostración de fuerza de Fujimori contra el terrorismo y contra el caos económico favorecen que medios internacionales y domésticos, públicos y privados, civiles y militares, se inclinen por sus soluciones de corte autoritario para resolver dichos problemas, a despecho de quienes se inclinan por soluciones democráticas.

De allí que las dificultades económicas que atraviesa Ecuador y la parálisis que experimenta su gobierno hayan estimulado que se aprecien especialmente las soluciones a la peruana; la bancarrota de los partidos y del régimen constitucional venezolano, como en el caso peruano, han favorecido que Chávez siga parcialmente el ejemplo de Fujimori. Por último, el alerta que éste formuló -sintomáticamente- en el Colegio Interamericano de Defensa sobre la explosiva situación colombiana y las consecuencias regionales que podrían derivarse de las negociaciones entabladas entre sus autoridades y las guerrillas, dejaron ver el interés personal de Fujimori por abanderar el combate

contra la subversión a nivel continental, lo que contribuyó a fortalecer interna y externamente el capital político que ha ganado a este respecto.

En conclusión, los factores que contribuyeron a resolver los problemas dramáticos del país y las tensiones que se acumulan en el Perú constituyen ejemplos preclaros de la articulación de fenómenos y de agentes internacionales y domésticos *-intermestic-* propios de la nueva época marcada por la globalización de las reglas económicas, políticas y culturales. Queda por ver cuáles de dichas combinaciones pesan más para determinar el futuro del país.

*ayer pasó,
mañana no ha llegado.*

Quevedo

Apuntes finales

Tal como se ha podido constatar, alrededor del tráfico ilícito de drogas y de los problemas asociados al mismo se teje un conjunto de contradictorios actores e intereses, legales e ilegales, internacionales y nacionales, públicos y privados, civiles y militares, que se proyectan en diferentes aspectos de la economía y de la política, y condicionan el rumbo del país.

Como se ha expresado, la lucha contra ese fenómeno de envergadura mundial, y su contrapartida en la subversión, constituyó uno de los factores claves de la articulación internacional del Perú, en tanto el gobierno demandó y recibió la indispensable colaboración externa liderada por Estados Unidos, a fin de estar en condiciones de remontar la crisis de gobernabilidad y resolver así el descalabro del país. Más aun, dicha colaboración fue decisiva para (re)construir las capacidades estatales y fortalecerlas, dado que la crónica debilidad del Estado había propiciado el desarrollo de aquellos problemas, a la vez que éstos agudizaron esa situación.

En efecto, uno de los rasgos característicos de la historia peruana ha sido la extrema debilidad del Estado para representar,

penetrar y vertebrar legítimamente la sociedad; por su dependencia a intereses contradictorios e irreconciliables, el Estado no ha estado en capacidad de desarrollar recursos técnicos y administrativos que le permitieran elaborar proyectos y ejecutar decisiones con relativa autonomía y eficacia a fin de responder a las demandas nacionales, por lo que la participación social y política en el Perú se ha caracterizado por desafiar tanto a la autoridad pública cuanto a las normas oficiales, evidenciando así que los actores desconocían la legitimidad de éstas

En tales circunstancias, el legado de los años setenta, y la acumulación de nuevos y agudos problemas, de origen interno y externo, contribuyeron a agudizar las fracturas sociales, la conflictividad e inestabilidad políticas, el aislamiento internacional y la crisis económica; factores que culminaron a fines de los años ochenta con la mencionada grave crisis de gobernabilidad que amenazó destruir la precaria organización del país. Al mismo tiempo, este círculo vicioso determinó el deterioro y el descrédito del régimen democrático.

Dicha situación, y la globalización en curso, propiciaron que las dramáticas dificultades internas se constituyeran en motivos de preocupación externa; a pesar de la importancia muy relativa que representa el Perú a escala mundial, sus problemas y las amenazas que contenían para la seguridad regional propiciaron un debate acerca de la forma en que debían ser encarados tanto por el gobierno peruano como por las distintas entidades norteamericanas y los organismos internacionales.

En la medida que el presidente Fujimori se vio precisado a acatar las recetas económicas y sus resultados inmediatos fueron exitosos, el gobierno recibió la aprobación ciudadana y logró establecer una alianza con el sector empresarial, interno y externo, mediando el aval y la colaboración económica de los organismos multilaterales de crédito. En la medida que el go

bierno remedió parcialmente las deficiencias de la organización militar y estableció una estrategia coherente para encarar la subversión y el narcotráfico, se estrecharon los lazos entre las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia peruanos y norteamericanos, lo que contribuyó a que el aparato castrense expandiera considerablemente sus atribuciones en el ámbito de la sociedad y se hicieran realidad los pronósticos acerca de las consecuencias que traería la guerra a las drogas.

Sin embargo, a pesar de la situación precaria del país, estas relaciones no estuvieron exentas de intermitentes tensiones debido a que el presidente, de un lado, y las Fuerzas Armadas del otro, han mantenido puntos de vista contrarios a los sostenidos por las organizaciones económicas internacionales y los aparatos militares norteamericanos en relación a la forma, el ritmo y la oportunidad de aplicar sus recomendaciones; el relativo éxito de esta resistencia se debió a que los mencionados actores externos consideraron que su propia intransigencia podía empeorar la situación peruana y hacer peligrar los avances logrados para corregida.

En circunstancias que el gobierno logró forjar una importante coalición de actores internos y externos, merced a la voluntad política autoritaria del presidente Fujimori y de los mandos militares, el gobierno quebró el régimen constitucional y decretó la (re)organización de los aparatos estatales, civiles y militares: esta decisión contribuyó a marginar a la oposición del gobierno y también a acelerar las reformas económicas, en tanto que en el curso de pocos años redujo el narcotráfico y derrotó la subversión.

Por el apoyo interno que se otorgó a la quiebra del desacreditado régimen constitucional, y en razón del orden y la estabilidad que resultaron de las decisiones del nuevo régimen político, el gobierno incrementó la aprobación social; además, el fortale

cimiento del Estado le permitió establecer mecanismos asistenciales y ampliar su presencia en los sectores pobres y desorganizados, lo que le ha representado un significativo respaldo de dichas capas de la sociedad.

Las reacciones internacionales ante la decisión de Fujimori y de los militares fueron ambivalentes, al igual frente a las consecuencias que ha producido. Los sectores empresariales nacionales y extranjeros, los organismos multilaterales de crédito y las entidades oficiales norteamericanas interesadas en la liberalización de la economía, así como los países miembros de la OEA, lamentaron la decisión adoptada por el presidente Fujimori y los militares, pero no tuvieron motivos de preocupación en razón que, a pesar de las prédicas en favor de la democracia y la "transparencia", su influencia en el gobierno peruano no estaba en cuestión.

Además, si en su momento justificaron la decisión golpista porque habría sido indispensable para estabilizar económica y políticamente al país, en la actualidad toleran o ignoran los abusos cometidos por el gobierno, ya sea porque no es de su incumbencia, por el apoyo interno que el régimen encuentra en la sociedad peruana o, en el mejor de los casos, por la inexistencia de alternativas válidas a sus intereses.

Sin embargo, el freno impuesto por el gobierno a las reformas estructurales y su manifiesto rechazo a instaurar reformas institucionales para arraigar el nuevo modelo económico, ya que contradicen los intereses políticos del régimen autoritario, constituye una fuente de tensiones entre aquellas instituciones económicas y el régimen peruano.

Las entidades militares y de seguridad extranjeras, y particularmente norteamericanas, con toda probabilidad aprobaron tal solución propia de los criterios realistas de la razón de Estado, por lo que no se descarta que defendieran el autogolpe ante la

administración de Washington, aunque pusieran reparos a las más crasas violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno, en atención a sus efectos contraproducentes en la lucha contra la subversión y las drogas.

A diferencia de los casos anteriores, en que el régimen logró consolidar la alianza con sectores económicos y militares externos, Fujimori no ha logrado establecer una relación igualmente positiva con determinadas autoridades políticas europeas y fundamentalmente con las norteamericanas, representadas por la Casa Blanca, el Congreso y el Departamento de Estado.

Esas autoridades, conjuntamente con las organizaciones nacionales e internacionales defensoras de los derechos humanos, criticaron duramente la constitución del régimen civil-militar y lograron impedir que adoptara las características dictatoriales previstas, hecho que, paradójicamente, contribuyó a la legitimación de la "dictablanda" presidida por Fujimori. Asimismo, dichas autoridades no han cesado de criticar las impunes violaciones a los derechos humanos cometidas por el régimen aunque, simultáneamente, elogian sus éxitos en la estabilización económica, y en la lucha contra las drogas y la subversión.

Estas ambivalentes reacciones de diferentes actores explican, en parte, las contradictorias señales provenientes del exterior que reciben el gobierno y la sociedad peruanos, y contribuyen que el régimen tenga y utilice en su favor los márgenes de libertad que le conceden, a pesar de la "dependencia" del Perú de factores externos.

El gobierno peruano rechaza las reacciones críticas a las violaciones de los derechos humanos aduciendo que no corresponden a la realidad, a pesar de las claras evidencias existentes en contra; asimismo, porque constituirían intervenciones externas en los asuntos domésticos, con lo que demuestra así desconocer el alcance de la globalización. Sin embargo, las censuras exter

nas tienen efectos limitados, fundamentalmente porque la manifiesta debilidad de los actores democráticos peruanos impiden constituir una coalición interna y externa que contrapesa la influencia de las alianzas forjadas por el gobierno con los sectores económicos y militares de naturaleza internacional. Esto da origen a que Fujimori y su entorno militar y de seguridad no pierdan ocasión para atacar a sus opositores a fin de debilitados y fragmentados más, con la colaboración directa o indirecta de sus aliados nacionales y extranjeros.

Pero, paradójicamente, la concentración y la personalización del Estado en Fujimori resultantes de aquellas decisiones, así como las atribuciones anticonstitucionales de los militares y de los abusos que se derivan de tales situaciones, propician que la aparente fortaleza estatal se sostenga sobre frágiles bases institucionales: en efecto, desde que dichas prácticas desconocen los derechos humanos contribuyen al comportamiento discrecional de la autoridad y de la vigencia de la relación instrumental de la sociedad con el Estado y la ley, que confirman la vigencia de la prescripción de "a los amigos todo, a los enemigos la ley", y la razón de ser de la condena de organizaciones internacionales que vigilan por el cumplimiento universal de los derechos humanos. A esto se suma que, como resultado del carácter autoritario y personalizado del régimen, el problema de la sucesión constituya un factor más de inestabilidad política que enfatiza la precariedad institucional.

En estas condiciones, el control del tráfico de drogas y sus efectos se encuentra sometido a la contradicción proveniente de la expansión de la presencia estatal destinada a reducir sus ventajas competitivas, mediante el uso combinado de la represión y del desarrollo alternativo, y de la naturaleza autoritaria del régimen, al impedir éste que el imperio de la ley forme parte de la conciencia nacional y determine las conductas y las rela

ciones sociales. Esta contradicción también es motivo de reacciones externas mezcladas, puesto que la colaboración internacional es indispensable para que la expansión de la presencia estatal contribuya a reducir el comercio ilícito de drogas, en tanto la inseguridad jurídica propia del autoritarismo frena sus alcances y compromete la estabilidad nacional e internacional.

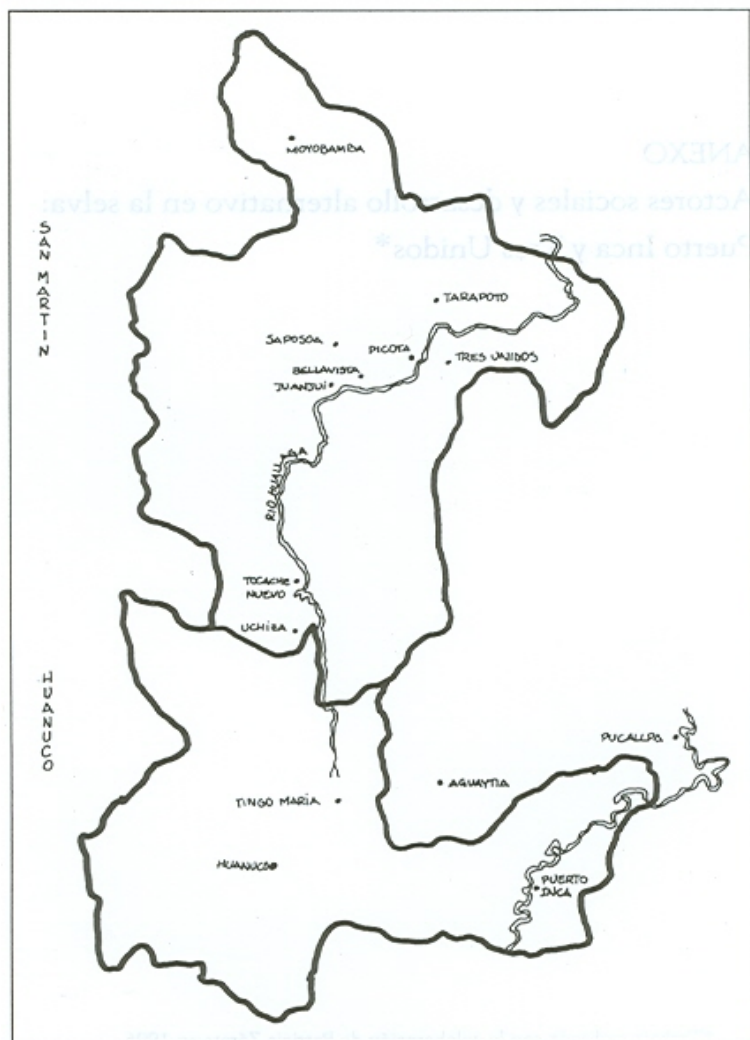
Esto es particularmente grave, a raíz que se ha hecho público que el tráfico ilegal de las drogas y la participación peruana es mucho mayor de lo que se había estimado, en tanto que la demanda y los precios de los estupefacientes se han elevado notoriamente en el país.

En suma, como no podría ser de otra manera, es responsabilidad de los peruanos resistir el embate autoritario y alentar la construcción de una fuerza que, en el marco de las nuevas relaciones propias de la globalización, favorezca el fortalecimiento democrático del Estado a fin de resolver los problemas pendientes; *para que llegue mañana*.

ANEXO

Actores sociales y desarrollo alternativo en la selva: Puerto Inca y Tres Unidos*

*Trabajo realizado con la colaboración de Patricia Zárate en 1996.



Introducción

Esta investigación busca comprender las circunstancias que favorecen la participación de la sociedad en las actividades legales y en el desarrollo alternativo de la selva.

Ello responde al hecho que se considera indispensable que las actividades represivas estatales se acompañen con la actuación de liderazgos sociales y culturales para contrarrestar el tráfico ilícito de drogas y la subversión; así como que el cambio de las condiciones económico-sociales de la región debe ir asociado con la acción organizada de la sociedad para impulsar el desarrollo alternativo.

Para lograr ese objetivo se decidió estudiar la dinámica social de Puerto Inca (Huánuco) y de Tres Unidos (San Martín). Se escogieron estos lugares porque sus pobladores se encuentran dispuestos a incorporarse a las actividades legales que propician el gobierno y las agencias internacionales, después de haber sufrido los efectos del narcotráfico, la subversión y las actividades represivas del Estado. Asimismo, se eligieron dichos poblados por la relativa seguridad en ellos existente y el conocimiento previo que se había adquirido de dichas áreas.

Durante los cuatro meses del estudio, los investigadores hicieron otros tantos viajes a dichos lugares y residieron, por lo menos, durante una semana en cada oportunidad. En esas ocasiones visitaron sus zonas aledañas y entrevistaron a las autoridades y a distintos pobladores con respecto a los temas relativos a la investigación, al tiempo que apreciaron el desenvolvimiento de las actividades públicas y de las organizaciones sociales allí ubicadas.

Además, los investigadores consultaron fuentes documentales y conversaron con autoridades, funcionarios, profesionales y técnicos en Lima, Tarapoto y Pucallpa, que son las ciudades de mayor influencia en Tres Unidos y Puerto Inca.

El informe analiza por separado dichas poblaciones y en cada caso se indican sus principales rasgos; las huellas sociales que han dejado la producción de drogas, la subversión y la lucha contrasubversiva; las características de los actores legales y sus relaciones con las autoridades y los agentes externos. Por último, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan del examen comparativo de Puerto Inca y Tres Unidos.

1. Puerto Inca

i. Características generales: la desatención estatal

Desde 1984, Puerto Inca es una de las nueve provincias del departamento de Huánuco y está formada por cinco distritos: Codo de Pozuzo, Yuyapichis, Puerto Inca, Honoria y Tournavista. Según el censo de 1993, la provincia cuenta con 33.860 habitantes, de los cuales el 90% reside en zonas rurales, y su capital, del mismo nombre, es su principal centro urbano con 1.300 pobladores.

Desde principios de los años setenta, Puerto Inca ha mantenido una tasa de crecimiento de la población mayor que las otras provincias del departamento de Huánuco -y del país-. En el período inter-censal 1972-1981 creció 6.5% anualmente, mientras que a las otras ocho provincias del departamento correspondió un promedio de crecimiento de 1.3; y entre 1981-1993, su población se incrementó anualmente en 7.1%, en tanto las otras provincias lo hicieron en 1.9%. Estas tasas de

crecimiento de la población han sido el resultado de los flujos migratorios que ha recibido la provincia; de ahí que el 34% de la población total sea originaria de otros lugares del país, y que el 57% sean hombres.

No obstante integrar el departamento de Huánuco, la ciudad de Pucallpa -capital de la provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali- ejerce una fuerte influencia de índole económica, cultural y político-militar en la provincia de Puerto Inca, por la tradicional comunicación fluvial que ha existido entre ellas y por la vinculación establecida gracias a la Carretera Marginal.

La provincia está cruzada por el río Pachitea, a cuyas orillas se ubican las capitales de los mencionados distritos y los caseríos que dependen de ellos. En un extremo, el Pachitea desemboca en el río Ucayali, que en su curso pasa por Pucallpa y, en el otro, limita con los ríos Pichis y Palcazu, en cuya confluencia el presidente Fernando Belaunde, durante su segundo período gubernamental, estableció Ciudad Constitución.

Entre estos dos puntos circulan barcazas de diferente calado que transportan cerveza, combustible y madera; y, tal como se sabía y se ha constatado últimamente, también trasladan droga en diferente grado de elaboración.

A raíz de la pacificación de la zona, de la reparación de la Carretera Marginal y de la construcción del desvío que llega al río Pachitea -de donde se cruza en lancha para llegar a la capital de la provincia de Puerto Inca- los 120 km. que separan Puerto Inca y Pucallpa se recorren en .seis horas aproximadamente, distancia que anteriormente demandaba varios días de navegación fluvial.

En el km. 86 de la carretera Federico Basadre -que une Pucallpa, Tingo María y Lima- esta vía se cruza con la Marginal de la selva que se extiende hasta Ciudad Constitución y

Puerto Bermúdez, de donde se proyecta alcanzar Oxapampa y Lima. En el mencionado km. 86, en el desvío de la Carretera Marginal (Súngaro) ya la entrada de Puerto Inca existen puestos de control de la Marina de Guerra, dependientes del Frente Ucayali con sede en Pucallpa, para evitar el desplazamiento de fuerzas subversivas y, desde 1992, para impedir el tráfico de drogas entre Ciudad Constitución y Pucallpa.

Pero la escasa circulación de vehículos y su elevado costo limita el acceso de los pobladores a las ciudades y de los productos al mercado; sólo a vía de ejemplo, se señala que el transporte de una persona entre Puerto Inca y Pucallpa cuesta alrededor de S/.45, mientras que entre Pucallpa y Lima es de S/. 25. Ello parece atribuible a que la caída de los precios de las drogas ha afectado la producción, el ingreso y el consumo locales; al igual que a la falta de mantenimiento de la carretera y al desgaste producido por la calidad del terreno y de las lluvias, así como al uso indebido de vehículos de alto tonelaje y al elevado precio del combustible.

Por ello, los agricultores se han visto obligados a retomar los cultivos tradicionales como el arroz, maíz, yuca, y plátanos; complementándolos con el cacao, achiote y frutas; así como con la crianza de ganado y de aves. Pero, en toda la región se escuchan las quejas por los bajos precios y las dificultades existentes para la comercialización de dichos productos, lo que lleva a afirmar que "no hay precios" y "no hay mercado" para ellos.

Del mismo modo, se ha reducido drásticamente el consumo de productos urbanos, hecho que es particularmente notorio en el descenso del consumo de cerveza que, en opinión de un comerciante local ha caído a la quinta parte.

Durante los años sesenta, la Corporación de Aeropuertos (Córpac) construyó una pista de aterrizaje en Puerto Inca para el tráfico comercial, la cual ha sido utilizada sólo esporádica

mente por funcionarios públicos y por la Marina de Guerra. Según algunas versiones, también ha servido para el traslado de la droga gracias a la tolerancia, o hasta complicidad, de las autoridades locales y regionales.

El relativo aislamiento de Puerto Inca con respecto a la sede política de Huánuco y de la región Andrés B. Cáceres -la cual ha tenido una vida accidentada, por lo que su jefatura ha sido cambiada por seis veces en los últimos tres años- y el decaimiento económico, han contribuido a que dicha población se encuentre desatendida por el gobierno. Esta situación es imputable también a la ineficacia y la falta de legitimidad que caracteriza a las autoridades y a los funcionarios locales, puestas de manifiesto en las frecuentes ausencias del alcalde y del sub-prefecto, del juez y del fiscal, aparentemente porque residen en otras localidades, y a las acusaciones que se les hace en el sentido que fraguaron los resultados de las últimas elecciones municipales.

Por esta razón la provincia y su capital presentan un aspecto general de abandono. En efecto, en Puerto Inca no se observa la presencia de organismos asistenciales como Foncodes, Pronaa o el Vaso de Leche; y los proyectos especiales, como el Pichis-Palcazu, están paralizados. Como se dijo, desde hace poco tiempo la capital tiene acceso a la Carretera Marginal, pero los vehículos motorizados no pueden cruzar el Pachitea, por lo que la carga y los pasajeros deben usar lanchas a motor para trasladarse a Puerto Inca. (El traslado por persona cuesta S/. 1, que se compara con el precio de S/. 0.70 correspondiente al viaje de una hora que demanda cruzar de un extremo a otro la ciudad de Lima). Un motor que se encuentra en precarias condiciones proporciona electricidad a Puerto Inca por algunas horas durante la noche, mientras que el hospital y la base de la Marina cuentan con generadores propios; las comunicaciones telefónicas se realizan por radio, vía Pucallpa, utilizando las instalacio

nes de un concesionario particular, a un costo prohibitivo para la mayoría de los potenciales usuarios (una llamada de tres minutos cuesta S/. 5); los pobladores deben abastecerse del agua proveniente de manantiales cercanos, a causa de las interrumpidas y fallidas construcciones municipales de dos pozos.

Si esta es la situación de la capital provincial, los distritos y sus caseríos ofrecen un panorama aun peor: no cuentan con servicios públicos, salvo algunas escuelas en las que un profesor imparte clases a alumnos de todos los grados de primaria y, en contados casos, con precarios botiquines de primeros auxilios que administran las delegadas de organizaciones femeninas; por otra parte, sólo en raras oportunidades los funcionarios de Agricultura y de Salud llegan a esos lugares apartados.

Después de las experiencias del tráfico ilícito de drogas y de la subversión, esta situación habría producido durante los dos últimos años una corriente migratoria importante y la reducción de la producción. Ello ha sido aparentemente motivo del cierre de la escuela parroquial, y causa de la escasez de alumnos que asisten al colegio secundario y al Instituto Tecnológico; de que el hospital atienda sólo a cinco pacientes diarios en promedio, pues éstos están obligados a comprar los medicamentos necesarios para su curación; de que la mitad de los niños entre seis y nueve años sufran de algún grado de desnutrición; de que la Iglesia Católica no tenga un sacerdote residente; de que las pocas tiendas de abarrotes existentes tengan ventas muy reducidas y de que el Banco de la Nación, la única institución financiera en la provincia, abra sus puertas sólo una vez al mes y únicamente para pagar los sueldos de los empleados públicos.

Es causa asimismo de que sean foráneos la mayoría de las personas que circulan por el poblado, se alojen en el hotel o en las dos pensiones y asistan a uno de los pocos restaurantes, bares y tiendas de abarrotes. En efecto, parecería que dichos servicios

están destinados en general a satisfacer las necesidades de los funcionarios públicos que radican sólo temporalmente en Puerto Inca, tales como policías y marinos; maestros, médicos y enfermeras; ingenieros del Ministerio de Agricultura, del Proyecto Pichis-Palcazu y del proyecto de las Naciones Unidas.

Por todo ese cúmulo de razones, Puerto Inca ofrece una impresión de desolación y decadencia que, para vistantes y residentes, se debe al secular abandono que ha sufrido por parte de los distintos gobiernos y de las autoridades locales.

ii. El legado del tráfico de drogas y de la subversión

Sin embargo, la actual provincia de Puerto Inca parece haber tenido anteriormente un satisfactorio movimiento económico, lo que explica su crecimiento poblacional.

Durante los años cincuenta y sesenta, la instalación de la empresa maderera y ganadera hecha por el "socio de Dios" Le Tourneau -de donde proviene el nombre del distrito de Tournavista-, de la petrolera Ganso Azul y de lavaderos de oro, impulsaron el empleo y el ingreso de sus pobladores, atraieron trabajadores y ampliaron las comunicaciones con Pucallpa y con Lima. Sin embargo, a raíz de la reforma agraria y de la nacionalización del petróleo a fines de los años sesenta, esas empresas entraron en un prolongado proceso de decadencia.

La apertura de la frontera amazónica y el inicio de la construcción de la Carretera Marginal, durante el primer gobierno del presidente Belaunde (1963-1968), generaron muchas expectativas que favorecieron una corriente migratoria y la colonización de la actual provincia de Puerto Inca. En esa misma época se gestó una corriente de turismo europeo y norteamericano que atravesaba el Pachitea, y tenía como punto central la villa de Puerto Inca.

Desde fines de los años ochenta, esta situación se vio trastocada por el desplazamiento parcial del tráfico ilícito de drogas y los movimientos subversivos del Alto Huallaga a Puerto Inca, con el consiguiente desarrollo de la represión estatal.

Los diversos estímulos económicos que ofrecieron los narcotraficantes a los agricultores, y las expectativas que crearon acerca del fácil y rápido enriquecimiento, determinaron que la mayoría de la población se involucrara en esta actividad, pues la concepción y el ejercicio de la legalidad eran -y siguen siendo- débiles, sino inexistentes.

Al igual que en otros lugares, los traficantes adelantaban directa o indirectamente a los agricultores los fondos para financiar la producción y compraban en efectivo la hoja de coca y, luego, de la droga, a precios que superaban con creces los de los artículos tradicionales. Esto, a su vez, hacía posible que los comerciantes otorgaran créditos a los agricultores para sufragar sus necesidades.

Dicha actividad fomentó la demanda de mano de obra con el consiguiente influjo de migrantes ansiosos por obtener salarios elevados en relación a los vigentes en sus lugares de origen, y por convertirse en productores de la hoja de coca.

Es decir, el narcotráfico propició el desarrollo del mercado local y regional de bienes y servicios, causa de la mencionada falta de normatividad legal y de la debilidad de los aparatos estatales.

La relación entre narcotraficantes, agricultores, comerciantes y transportistas originó la articulación de redes sociales y lealtades basadas en relaciones de parentesco, de origen regional y de vecindad que involucraron a policías, militares y jueces; vínculos que se reforzaban por medio de reuniones sociales en las que abundaban las comidas y las bebidas.

De tal modo, alrededor de esa actividad ilegal se constituyeron lazos de solidaridad social que facilitaron el desarrollo de in

tercambios sociales fluidos, fundados en códigos culturales compartidos que ponían énfasis en la integración de sus miembros frente a las posibles amenazas de los extraños.

En los últimos años de la década pasada, la producción y el tráfico ilícito de drogas en Puerto Inca produjo un súbito crecimiento económico que entre 1992 y 1994 alcanzó dimensiones de "boom" que, por sus características, tuvo serias consecuencias en la organización y en el comportamiento social.

La producción y el precio de la droga concitaron la atención general, con el consiguiente descuido de las actividades agropecuarias tradicionales. La creencia de que la demanda y los precios de la droga persistirían, a pesar de los indicios en contra aportados por la crisis de los años 1989-1991, alentó el consumo, sino el despilfarro, que respondía a una actitud de obtener y gastar rápidamente la "plata fácil".

Ciudad Constitución creció rápidamente al representar uno de los principales centros de elaboración y acopio de drogas de la zona ("El Dorado", Izcozasin); los jefes de las "firmas" -como Cachique Rivera y el así llamado "Moroco"-las despachaban desde los aeropuertos que hicieron construir o de los que ya existían en las haciendas -que compraron con tal propósito- o las enviaban por el río y por la Carretera Marginal, con la complicidad de las autoridades y de los funcionarios públicos.

Ciudad Constitución creció también por ser el centro de lavado de dólares, que se efectuaba merced a una gran cantidad de lugares de venta de herramientas, artefactos electrodomésticos -que en muchos casos no podían usarse en el lugar por falta de electricidad- y de motocicletas; de alimentos y de vestimentas exóticas; como por la proliferación de bares y de centros de prostitución. Este consumo constituía símbolo de estatus del éxito obtenido con la "plata fácil".

Estos factores influyeron en la modificación de las formas tradicionales de existencia, que estaban signadas por el aislamiento y los magros ingresos provenientes del trabajo agrícola. Esta situación se hacía particularmente notoria entre los jóvenes de Puerto Inca, ya que los beneficios extraordinarios que se derivaban de la producción de coca y de la comercialización de estupefacientes se destinaban al creciente consumo de origen urbano. Por ello, no es de extrañar que hoy, pasado el boom económico, sus pobladores con muy pocas excepciones se encuentren desamparados; que sufran la nostalgia y mantengan la esperanza del retorno del tiempo de las "vacas gordas".

Pero, de otro lado, la afluencia de población y el tráfico de drogas en Puerto Inca se vieron acompañados por la subversión y la represión estatal, que elevaron los costos y los riesgos de participar en dicha producción. Los distintos grados y niveles de articulación y de conflicto entre los narcotraficantes, los agentes de la subversión y de la represión crearon un estado de zozobra general, que disolvieron las débiles vinculaciones políticas y las instancias gubernamentales; en efecto, los dirigentes políticos y las autoridades, si no abandonaron sus cargos, se vieron impotentes para establecer y controlar la vida social. Al mismo tiempo, dicho estado de zozobra evidenció la precariedad de las redes sociales y de sus vínculos de solidaridad. En una palabra, los acuerdos y los conflictos entre dichas fuerzas determinaron que las relaciones sociales se hicieran impredecibles e inseguras.

Los agricultores se encontraron a merced de las exacciones y abusos de narcotraficantes, subversivos, policías, militares y jueces, así como de los arreglos de cuentas entre ellos. De otro lado, la expansión de la delincuencia común, de las venganzas y de las delaciones personales se aunaron y dieron lugar a un estado de inseguridad generalizado.

En 1989, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) tomó la capital de Puerto Inca y la ocupó durante casi un año. El control que ejerció sobre las actividades y los movimientos de la población, así como sus continuas exigencias, motivaron la ejecución de algunos habitantes y propiciaron diferentes tipos de arreglos y enfrentamientos entre ese grupo y los narcotraficantes, en desmedro de la seguridad pública y del fluido desarrollo del mercado.

Las huestes de Sendero Luminoso incursionaron y establecieron una sangrienta competencia con el MRTA así como con los narcotraficantes a fin de controlar el territorio, la población y la economía de las drogas, para lo cual recurrieron a sus conocidas demostraciones de violencia ante el campesinado.

Un año más tarde, en una operación bélica la Marina de Guerra hizo huir al MRTA de Puerto Inca e inició la persecución de las fuerzas subversivas, logrando pacificar la zona al cabo de algunos años y de varios incidentes armados. Para ello contó con la colaboración de los comités de autodefensa que habían formado los pobladores de los distritos y caseríos, y también de los traficantes de droga deseosos de quitarse de encima a la subversión, que muchas veces produjo flagrantes violaciones a los derechos humanos. De ahí que a la entrada o a la salida del poblado por la vía fluvial exista un puesto militar donde se deben registrar los que ingresan o salen.

En tanto la estrategia militar perseguía combatir y aislar la subversión de los productores de coca y de los traficantes de drogas, éstos se vieron favorecidos para proseguir sus actividades gracias a la colaboración de las autoridades policiales, militares y judiciales, tal como lo han evidenciado las investigaciones realizadas a propósito de la captura de los narcotraficantes asentados en los alrededores de Ciudad Constitución.

A partir de 1992, cuando se inició el desmantelamiento de los movimientos subversivos, el gobierno decidió reforzar la batalla contra las drogas por el indudable enlace que éstas tenían con la subversión y también como resultado de las presiones internacionales. Para ello facultó al Frente Antisubversivo de Ucayali, a cargo de la Marina, para que dirigiera la lucha y la destrucción de las "firmas".

Esta intervención intensificó las "distorsiones" en el mercado de la droga y en la vida cotidiana de los pobladores. Los campesinos debieron internarse más en la selva para producir hoja de coca, lo que estimuló la elaboración de pasta básica lavada; pero, la creciente distancia de los lugares de venta y de las fuentes de aprovisionamiento aumentaron las dificultades para que los agricultores intervinieran en el mercado legal.

Asimismo, la lucha contra la droga alentó la corrupción de las autoridades: las exacciones a los agricultores y traficantes daban lugar a enfrentamientos armados entre policías y marinos para apropiarse de los beneficios del tráfico ilegal de coca y de drogas. En algunos casos, ello motivó que fueran pasados al retiro y entregados a los tribunales civiles; pero este hecho no ha impedido que los pobladores sigan creyendo que las autoridades civiles y militares, y muy en particular la policía, participan en ese tráfico.

Además de estos factores, la súbita caída de los precios de la droga desde 1994 fue determinante para que la población viera quebrarse bruscamente la organización social y el estilo de vida basados en el tráfico ilícito de las drogas.

Ello origina que los pobladores discurren en una situación ambivalente, que combina la esperanza de que los precios de las drogas se recuperen rápidamente, con su creciente interés por ampliar y diversificar sus actividades legales.

Esta ambivalencia se explica por las dificultades que enfrentan los agricultores para colocar sus productos legales en el mercado y por los bajos precios que obtienen por éstos. En efecto, ellos y sus familias deben hacer un agotador esfuerzo físico para acarrear sus productos desde la chacra hasta la carretera, donde encuentran que los altos costos del transporte, los obstáculos para comercializados y los bajos precios no compensan sus esfuerzos ni tampoco sus expectativas, a diferencia de lo que ocurre con la elaboración y venta de las drogas.

Como contraparte, los innumerables peligros económicos, riesgos a la seguridad personal y a la integración familiar que conlleva la participación en la producción de drogas, estimulan su incorporación en las actividades legales.

En efecto, a las variaciones de precios del mercado y los riesgos de decomiso o robo de la mercancía y de dinero ya sea por la policía, los delincuentes o los narcotraficantes, se agregan los peligros de ser perseguidos y encarcelados por un tiempo indefinido, durante el cual la familia debe atender los largos, penosos y costosos trámites judiciales, y además, existe la posibilidad de que la "plata fácil" sea causal del desquiciamiento de los jóvenes y del orden familiar.

En este trance, se tiene la impresión que los costos y los riesgos pesan más que los beneficios que representa la producción de las drogas. De ahí que, cada vez sean más los agricultores que retoman los cultivos tradicionales y exploran las posibilidades para ampliar su participación en las actividades legales.

iii. Posibilidades del desarrollo alternativo

La mayoría de los agricultores se encuentran empobrecidos y desconcertados en razón que, como muchos de ellos manifiestan, la "plata fácil" alentó el consumo dispendioso en vez del

ahorro, y además la subversión y la represión les ocasionó experiencias nefastas.

Pero la desatención estatal y de las autoridades locales -además de los lineamientos de la política económica del gobierno- son barreras difíciles de franquear para que los agricultores resuelvan su situación de desamparo. Por su lado, las acciones de entidades externas pueden propiciar el cambio o el desarrollo de las condiciones de vida de los pobladores. A este respecto, los programas ejecutados por las Naciones Unidas en Puerto Inca constituyen muestras de las posibilidades y de los límites del desarrollo alternativo.

A mediados de la década pasada la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), ejecutó el Proyecto de Promoción Agro-Industrial y Desarrollo Rural destinado a ampliar y diversificar la producción y comercialización de cultivos que sustituyeran a la hoja de coca en el Alto Huallaga y en Puerto Inca. Con la participación de expertos brasileños y bajo la responsabilidad técnico-administrativa de personal nacional, este Proyecto estableció en diferentes poblados el Centro de Asistencia Técnica y Extensión Rural (CATER) que, entre otros logros, consiguió elevar en 30% la productividad del arroz y del maíz, mediante la incorporación de nuevas tecnologías.

La inseguridad de la zona y el asesinato de varios técnicos durante los años ochenta paralizaron el Proyecto. En 1991 fue retomado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización y Control de Drogas (PNUFID), en circunstancias que las actividades relativas a estupefacientes se habían asentado en Puerto Inca, al igual que en otros lugares de la zona comprendida entre los ríos Pichis- Palcazu.

Para este efecto, los técnicos encargados de llevar a cabo el Proyecto lograron que el MRTA y las "firmas" toleraran sus ac

tividades en tanto no interferían con sus propósitos y que, posteriormente, la Policía y la Marina aceptaran su presencia dado que contaban con los auspicios de dicha organización internacional para impulsar el desarrollo alternativo.

En ese período, y en tanto la autoridad estatal era inexistente en la provincia, el Proyecto agrupó a los agricultores que no querían involucrarse en la producción de coca -ya fuera por los riesgos que acarrea, o por motivos éticos y religiosos- y difundió nuevos cultivos y tecnologías para diversificar la producción campesina.

Las múltiples dificultades existentes en Puerto Inca entre 1990 y 1994 impidieron la realización plena de dichos objetivos; pero, hoy en día el interés de los campesinos por las actividades del Proyecto se ha incrementado.

El Programa sentó las bases sociales para avanzar en la consecución de sus propósitos al impulsar la organización de los agricultores y de las mujeres. En su mejor momento, los comités de producción agropecuarios y las asociaciones de mujeres llegaron a contar con 70-80 personas en 27 agrupaciones en diferentes sectores de Puerto Inca y zonas aledañas, que eligieron a sus juntas directivas y al comité central que los representaba.

Esos comités, con la colaboración de los técnicos del PNUFID, debían identificar los problemas y las necesidades relativas a la producción del sector, y buscar los medios para solucionarlos mediante el aporte de sus miembros y de instancias públicas o privadas; difundir nuevas tecnologías productivas y sanitarias a través de promotores de base y organizaciones femeninas; y establecer acuerdos con otras instituciones para desarrollar conjuntamente diversos programas de mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores de la región.

En una reciente evaluación se constató que el Comité Central de Productores Agropecuarios de Puerto Inca (CCAP API)

y la Asociación de Mujeres de Puerto Inca (AMUCPI) tienen 15 bases activas, en las que 160 miembros participaron en las reuniones que se convocaron para dinamizarlas. En tales ocasiones se observó que sus integrantes no tienen un concepto claro acerca de las funciones y responsabilidades que les corresponde asumir, ni tampoco acerca del tipo de relaciones que deben mantener con el Programa de las Naciones Unidas.

Conforme a los encargados de llevar a cabo dicha evaluación, ello sería resultado de una inveterada "conciencia asistencia lista" de los campesinos, por lo que las organizaciones encuentran dificultad para recabar la colaboración y los aportes económicos de sus afiliados. Igual situación confronta la Empresa Comunal de Servicios Agropecuarios -creada por el Ministerio de Agricultura en diciembre de 1994, en vísperas electorales, como medio para canalizar la distribución de bienes y servicios- en la que también participan los agricultores de dichas entidades.

Además de esa problemática, estas organizaciones enfrentan las mismas dificultades que tienen otras de igual tipo, dado que sus miembros poseen reducidos recursos monetarios y escaso tiempo para dedicarse a ellas; y tampoco tienen capacidad para hacer valer sus intereses y demandas ante el gobierno o las autoridades regionales y locales; aparte de que el mercado no incorpora sus aspiraciones. Es decir, se encuentran aisladas del Estado y del mercado.

Pero, a pesar de su debilidad relativa, con la colaboración técnica y económica del PNUFID y de su mediación ante los organismos gubernamentales, aquéllas han podido alcanzar importantes objetivos colectivos. Por ejemplo, lograron que el gobierno regional participara en la construcción del desvío de la Carretera Marginal a Puerto Inca, al igual que en la instalación de una planta de procesamiento de alimentos balanceados; y que el Ministerio de Agricultura dispusiera la venta de piladoras

de arroz entre los diferentes comités de productores. Asimismo, con la colaboración de PNUFID, establecieron ocho centros de acopio que almacenan 3.000 toneladas y aseguraron la comercialización del cacao en Lima; en tanto que las asociaciones de mujeres administran botiquines con medicinas para curar las principales afecciones materno-infantiles.

Además, el Programa ha contribuido por diferentes medios a que los agricultores dispuestos a experimentar y asumir los riesgos correspondientes desarrollaran iniciativas empresariales que han alcanzado resultados sorprendentes. A este respecto, el caso de SBR es ilustrativo.

SBR es originario de Laraos (provincia de Yauyos, departamento de Lima) y, como tantos otros campesinos, a fines de los años cincuenta debió emigrar por la escasez de tierras en su lugar de origen. Alentado por la apertura de la frontera agrícola en la selva central migró con sus hermanos y cuñados a los alrededores de Tingo María donde, dadas las diferentes condiciones de las tierras, se vio obligado a aprender y experimentar nuevas técnicas y cultivos.

A pesar de las experiencias adversas que se vio precisado a asimilar por la falta de asistencia estatal, con la colaboración de sus familiares logró consolidar su parcela con cultivos diversificados y con la crianza de vacunos, cuya venta le aportaba la mayor parte de sus ingresos monetarios.

A mediados de los setenta, SBR se negó a participar en la producción de coca por los riesgos que implicaba su naturaleza ilegal, pero lo favoreció parcialmente el crecimiento que acarreó la demanda de productos agropecuarios, no obstante que los costos de la mano de obra y de los insumos se elevaron de manera desproporcionada. Por esta razón, solo y con la familia que crecía, SBR se dedicó sistemáticamente a ahorrar y a ampliar sus cultivos y el número de sus vacunos.

La eclosión de la subversión y de los operativos policiales y militares le acarrearón pérdidas importantes y crearon una aguda situación de inseguridad personal y familiar: Sendero Luminoso le impedía vender su producción; le imponía, al igual que las fuerzas represivas, frecuentes requisas y, unos y otros, demandaban su apoyo en la lucha que enfrentaban, con el riesgo de sufrir represalias.

Esa situación lo obligó a mediados de la década pasada a emigrar nuevamente y, por consejo de familiares y coterráneos, se trasladó a Puerto Inca donde adquirió una parcela abandonada cerca a la Carretera Marginal: con la experiencia adquirida en Tingo María y el dinero que había podido salvar, reinició la colonización de la selva. Al poco tiempo, nuevamente las actividades ilegales y la represión estatal reprodujeron las condiciones que había tenido que enfrentar en Tingo María. Pero a diferencia de sus familiares y coterráneos que se desplazaron hacia diferentes ciudades, SBR decidió mantenerse en el lugar y sortear los peligros que lo acechaban.

Entre 1989-1991, las incursiones del MRTA, de Sendero Luminoso y de la Policía hicieron que SBR y su familia abandonaran repetidas veces sus propiedades y se refugiaron en el monte, hasta que la Marina desalojó a la subversión de Puerto Inca y controló los desmanes de la Policía. Simultáneamente, se desató el boom de las drogas.

En tales condiciones, SBR se aplicó a diversificar los cultivos con el mismo empeño que había demostrado en Tingo María, y a ahorrar de la venta de su diversificada producción de arroz, maíz, frutas, verduras, aves y ganado, en tanto sus vecinos se burlaban de sus esfuerzos y malgastaban la "plata fácil" obtenida de la coca y de las drogas.

SBR se relacionó entonces con el Programa de las Naciones Unidas y comenzó a participar en el comité de productores de su

sector. Pudo así beneficiarse de sus diversas actividades y, además, acceder a información y asesoría técnica que no había encontrado hasta entonces, que lo ayudaron a incrementar sustantivamente la productividad agropecuaria y avícola, y a contar con diversas fuentes de ingreso y de ahorro familiar.

Hoy, cuando sus vecinos están desprovistos de recursos y abandonados a su suerte, SBR es un ejemplo exitoso de las posibilidades que tienen los agricultores de Puerto Inca, razón por la que fue elegido presidente del Comité Central de los Comités de Productores de Puerto Inca. Esta asociación constituye un modelo institucional prestigioso, que le confiere a SBR un significativo liderazgo social y cultural.

Ahora que el PNUFID está en vísperas de finalizar su Programa, es probable que los comités de productores entren en crisis pues no cuentan con capacidad para autosostenerse. En tanto, las autoridades de Puerto Inca son ineficientes y carecen del reconocimiento público, y ante la falta de asistencia estatal o de otras instituciones que provean los recursos que les ha dispensado el PNUFID, no se percibe de dónde conseguirán dichas organizaciones la indispensable asistencia técnica y la colaboración económica, ni tampoco por qué medios se relacionarán con los organismos públicos o privados para que los ayuden a satisfacer sus necesidades.

Si las organizaciones no logran resolver estos problemas es de suponer que habrá de persistir la tradicional debilidad institucional de la sociedad y su frágil relación con el Estado, lo que puede tener consecuencias imprevisibles; y que el mercado sea el que determine la suerte de los agricultores, en cuyo caso sólo algunos, como SBR, lograrán salir adelante, mientras que la mayoría continuará sumida en la pobreza pero a la expectativa de librarse de dicha condición, a como dé lugar.

II. Tres Unidos

i. Características generales

Tres Unidos es un distrito de la provincia de Picota, en el departamento de San Martín; se encuentra ubicado en la margen derecha del río Huallaga, a la altura del km. 37 de la Carretera Marginal, entre Tarapoto y Juanjuí. Según el censo de 1993, el distrito contaba entonces con 2431 habitantes distribuidos en la capital del distrito, del mismo nombre, y en sus cuatro anexos: Bello Horizonte, San Juan, Zapatilla y Mojarrillo. Entre 1981 y 1993 el distrito experimentó un crecimiento poblacional de 73.1% (4.7% anual), debido a la incorporación de foráneos en la producción cocalera.

Aunque en 1993 el censo anotaba que el 84% de la población residía en el área urbana, la mayoría de sus pobladores se dedican a las actividades agrícolas y dado que sus chacras se encuentran a varias horas de camino, ellos están fuera del perímetro urbano la mayor parte del día.

La capital distrital tiene un conjunto de servicios básicos como agua potable, desagüe y un centro médico; un jardín de niños, seis colegios primarios -ubicados tanto en Tres Unidos como en sus anexos- y uno secundario; un motor proporciona corriente eléctrica de manera esporádica, lo que permite a sus pobladores recibir parcialmente información a través de la radio y la televisión. Asimismo, esa capital cuenta con varios restaurantes, discotecas y bares, legado del corto "boom" de los años 1993 y 1994.

La relativa cercanía a la Carretera Marginal sitúa a Tres Unidos a cuatro horas de distancia tanto de Tarapoto como de Picota; sin embargo, sus habitantes prefieren comunicarse con Tarapoto por la importancia comercial y política que ésta tiene.

El viaje a esas ciudades se realiza gracias a los cinco taxis y los dos camiones que circulan regularmente entre la capital distrital y el "puerto" de Pilluana -distrito del mismo nombre del que Tres Unidos se desprendió en 1965- al precio de 3 y 2 soles por persona, respectivamente. En Pilluana, por 2 soles más, los pasajeros se trasladan al "puerto" de Sangama, al otro lado del Huallaga, de donde una camioneta los transporta a Tarapoto o a Picota, por 5 soles adicionales. Además de los 10 soles que necesita cada pasajero para viajar a una de esas localidades, el traslado de la carga supone un costo adicional.

La facilidad para comunicarse con ambas ciudades, a pesar de su alto costo relativo, así como el hecho que el distrito se encuentre escondido en el fondo del valle de Mishquiyacu han contribuido -entre otros factores- a que sus habitantes se dedicaran al cultivo de la coca y también a la elaboración de drogas. Las utilidades derivadas de esas actividades dieron lugar a una frecuente circulación de transportes entre Tarapoto y Tres Unidos cargados de víveres, cerveza y kerosene, elemento este último indispensable para la elaboración de la pasta básica. Pero la crisis del mercado de la droga, en términos de precios y de los efectos del hongo -denominado la "seca-seca"-, determinó el decaimiento económico de Tres Unidos y la reducción del transporte de dichos artículos de consumo y de pasajeros.

ii. Los cultivos de coca en Tres Unidos

A mediados de los años ochenta los cultivos de coca, los centros de acopio y de elaboración de la droga, se desplazaron del Alto Huallaga al Huallaga Central y posteriormente al Bajo Huallaga, a causa tanto de la represión de las Fuerzas Armadas, de la presencia de los movimientos subversivos y de la difusión del hongo. Aunque en Juanjuí, Campanilla y Saposo la renta

bilidad de la droga no alcanzó a tener los niveles que se dieron en el Alto Huallaga durante el "boom cocalero", se observó sin embargo en esos lugares un incremento de la población flotante alrededor de las actividades ilegales. Esas personas crearon una situación de inseguridad y de precariedad en las relaciones sociales porque no había cómo controlar y arbitrar legítimamente los conflictos sociales debido a la inexistencia de organismos estatales. Por ello, las diferencias entre narcotraficantes, "traqueteros"¹, agricultores, transportistas y comerciantes muchas veces desembocaban en actos de violencia. Asimismo, esa situación de inseguridad fue originada también por el surgimiento de gran cantidad de discotecas, bares, prostíbulos y billares que incentivaron el derroche de dinero y en general conductas irresponsables.

En cambio, en las áreas de producción de drogas que no constituyeron centros de acopio, como fue el caso de Tres Unidos, el ordenamiento social no se vio tan severamente afectado.

Al igual que otros distritos del departamento de San Martín, Tres Unidos fue originalmente una zona productora de maíz. A mediados de los ochenta, sus pobladores comenzaron a dedicarse al cultivo de la coca, pero la represión policial limitó su desarrollo. Por esto, los cicales se ubicaron a ocho horas o más de camino del poblado y los productores se desplazaban a las zonas cercanas de Bellavista, Campanilla y Saposo para comercializar dicha producción. Esto desanimó a muchos, porque el temor y los riesgos que corrían eran mayores que los beneficios.

Por contactos familiares y amicales algunos jóvenes se trasladaban intermitentemente al Alto Huallaga para trabajar en la producción y procesamiento de la hoja de la coca y, los más osa

1. Expresión para denominar a los jóvenes encargados de recorrer las chacras para acopiar pasta básica.

dos, para probar suerte como traqueteros. Otros, se trasladaron a Sión -al sur de Campanilla, en el Alto Huallaga- pero la presencia del ejército motivó su retorno a Tres Unidos para dedicarse a esa producción; a ellos se sumaron grupos de jóvenes que, después de cumplir con el servicio militar y luchar contra la subversión, se dedicaron a esas actividades.

"...el año 1983 me fui al ejército, ya cuando estaba ahí tenía nociones de que en Tres Unidos se empezaba a trabajar la droga. Cuando fui al ejército, dejé el colegio y pensaba seguir estudiando, pero entonces el precio de la droga era impresionante: por una pequeña cosita un buen precio. Entonces, yo he salido del ejército decidido a trabajar la droga."

Fue así cómo, poco a poco, nativos y foráneos se incorporaron a la producción de la coca en Tres Unidos; y con ellos llegaron los traqueteros. Tres Unidos ganó renombre como centro productor de coca y drogas a fines de 1993, a raíz de la crisis en el Bajo Huallaga y, particularmente, a causa de la represión policial en Huimbayoc, lugar de residencia del "Ministro", jefe de una de las firmas del narcotráfico. Esta situación generó una corriente migratoria hacia el valle del Apurímac.

La población distrital se incrementó de manera notoria, al punto que las autoridades locales estimaron que se había duplicado con respecto al número de habitantes consignado en el censo; y los ingresos provenientes de la droga se acrecentaron. Estos factores trastornaron el ordenamiento de Tres Unidos.

Los dos hoteles y la habilitación de alojamientos en casas particulares destinados a los foráneos no fueron suficientes para satisfacer la demanda, por lo que se desarrolló rápidamente la construcción de nuevas viviendas. La irregularidad e inestabilidad de las ganancias, el estilo de vida de los traqueteros, así como la apertura de discotecas, restaurantes y prostíbulos esti

mularon el derroche económico de la población. A ello se agregó que los precios de los productos de primera necesidad se incrementaron, lo que redujo los márgenes de ahorro e inversión.

Este tipo de consumo contribuyó asimismo a que los productores desarrollaran una perspectiva de corto plazo y se evidenciara el "machismo" de los traqueteros. Estos se constituyeron en modelos de los jóvenes e ídolos de las muchachas, porque contaban con dinero para llevar una vida de ocio y de despilfarro en bebida, mujeres, ropa y juegos de azar, que se acompañaba de exhibiciones de fuerza y de violencia.

En tanto, las mujeres casadas o convivientes, además de colaborar en el mantenimiento de los cultivos, se orientaron por lo general al comercio y los servicios. Pero ello no les permitió ahorrar, dados los reducidos ingresos que percibían, a diferencia de lo que había acontecido en los años setenta y ochenta en el Alto Huallaga.

Es así como cambió el modo de vida tradicional y, si bien todos los pobladores no participaron en igual medida de las nuevas formas de comportamiento, sus efectos fueron indudables en la organización de la familia y particularmente entre los jóvenes.

Hoy en día, el procesamiento de pasta básica se ha vuelto una actividad esporádica porque los cacaos han sufrido los efectos del hongo y los precios que se pagan no ameritan su cosecha, en el caso de que todavía se cuente con cultivos sanos. Sin embargo, los pobladores continúan creyendo que la producción de drogas constituye la mejor alternativa económica, a pesar de los indicios de que pudieron ahorrar e invertir cuando los precios de los cultivos legales eran altos y tenían seguridad de colocarlos en el mercado.

En esta circunstancia, en que los pobladores no tienen alternativas para amortiguar los efectos de la crisis de la coca, no existen intentos para defenderla y conseguir mejores precios,

como acontece en el Alto Huallaga, sino que se busca cambiar a "algo mejor". A diferencia de los jóvenes, los "mayores", las mujeres y en general todos aquellos que son jefes de familia toman partido con mayor claridad por la producción de cultivos legales, en tanto que no los han abandonado totalmente y, por consiguiente, no les resulta difícil hacer de ellos la fuente principal de su existencia.

No obstante todos estos trastornos, la vida cotidiana del poblado continuó siendo relativamente tranquila. En efecto, visto que Tres Unidos no contaba con un aeropuerto clandestino para acopiar y exportar la droga, esto desalentó la presencia de jefes de firmas e intermediarios colombianos y, con ellos, la de sus "matones" y sicarios que, como en otros casos, se hubieran constituido en los actores centrales del lugar.

"Casualmente, todita la gente que estaba en Huimbayoc acá está entrando. A este local (Tres Unidos) están haciendo muy famoso porque están entrando los comerciantes. En sí no pinta como debe ser porque en Huimbayoc había vuelo y acá no. Esa es la gran diferencia, que no hay vuelos. De haber vuelo sería más pendejo el pueblo...porque aquí le hacen de todo, no se dedican solamente a la coca, hay muchas cosas que están haciendo, hay mucho más producción".

De otro lado, para que Tres Unidos mantuviera un relativo orden contribuyó también la organización de sus pobladores y su capacidad para imponer un efectivo control social.

iii. El control social: la ronda

Desde mediados de la década pasada el MRTA inició sus acciones en el Huallaga Central y fue bien acogido por la población en razón que implantó el orden, ante la corrupción de la

Policía y de los jueces. Ello propició que muchos jóvenes se enrolaran de manera entusiasta en las filas del "movimiento".

El MRTA instaló una base a una hora de Tres Unidos por ser una entrada al colindante valle del Ponaza, con conocimiento y apoyo de sus pobladores, tal como lo informara uno de los "camaradas" arrepentidos. Sin embargo, esta "luna de miel" se rompió a raíz de los varios atropellos que cometió este movimiento, ocasionando que sus habitantes se organizaran para desalojar del lugar a la subversión. Logrado este propósito, la organización comunal asumió el mantenimiento del orden y se propuso desarrollar un proyecto que canalizara las aspiraciones colectivas.

Al igual que en otros lugares del departamento de San Martín donde surgieron rondas campesinas, en Tres Unidos se formó una organización similar que adoptó el singular nombre de Comité de Desarrollo y Disciplina. Desde sus inicios, el Comité ha estado integrado por varones, cuyas edades fluctúan entre 18 y 55 años, y en él participan obligatoriamente incluso los foráneos con más de tres meses de estancia en Tres Unidos. Tiene alrededor de veinte grupos, cada uno de los cuales se compone de igual número de miembros al mando de un "delegado" elegido por sus integrantes.

La "ronda" de Tres Unidos -como se le llama al Comité llegó a ser reconocida como modelo en otros pueblos por su disciplina y efectividad, demostradas en el desalojo del MRTA, la desactivación de bandas de delincuentes y el control sobre los extraños de paso por esos distritos. En efecto, en la entrada de Tres Unidos hay un puesto de la ronda que inspecciona los vehículos, verifica la identidad y averigua las intenciones de los extraños que ingresan.

Al cabo de un tiempo, algunos miembros del MRTA depusieron sus armas ante el Comité y se integraron a la vida civil, y otros se entregaron al mismo, para que hiciera de intermediario

ante el Comando Político Militar y así acogerse a la Ley de Arrepentimiento.

Inicialmente el narcotráfico vio en la ronda un obstáculo para el desarrollo de sus actividades, pero llegó a tolerarla e incluso a respetada por su actuación ante las bandas de delincuentes, formadas a veces por policías, que interferían en sus trámites y les ocasionaban pérdidas económicas. De allí que el narcotráfico colaborara formalmente con dicha organización mediante un "impuesto", que los compradores de droga pagaban a la municipalidad y que ésta destinó a sufragar sus gastos corrientes y a mantener la ronda, lo que permitió la adquisición de uniformes y alimentos para los grupos dedicados a la vigilancia nocturna. Pero todo ello terminó cuando la Policía acusó y enjuició a las autoridades por colaborar con el narcotráfico, y mantener una "narco-ronda", lo que determinó sus malas relaciones.

La ronda estableció también un vínculo positivo con el ejército, del que depende formalmente, ya que aquélla le garantizaba el control antisubversivo de la zona. Esta relación se vio empañada en 1993 cuando se instaló en Tres Unidos una base militar y algunos oficiales urgieron a las autoridades locales para hacer que los narcotraficantes pagaran cuotas a cambio de ejercer sus actividades impunemente. Inicialmente la ronda aceptó llevar a cabo esta tarea, pero en vista de que las coimas no se repartían entre la tropa y de que los oficiales trataban despectivamente a la organización, ésta decidió denunciar esas exigencias, contribuyendo probablemente a que los comandos militares desactivaran la base.

La ronda llegó a ser el eje de la vida institucional de Tres Unidos, porque además de asumir funciones fiscalizadoras se ha encargado también de que todos los habitantes acaten los acuerdos adoptados por las autoridades. La ronda se ha convertido así en el brazo coercitivo de la autoridad en Tres Unidos.

Esta situación ha sido aceptada por los pobladores -o, como se denominan, ciudadanos- puesto que sólo tienen derechos los que cumplen sus deberes para con la comunidad. Esta situación se extendió a los foráneos, a los que se les permitía residir y trabajar en la zona siempre y cuando cumplieran su servicio en la ronda y colaboraran con las actividades comunales.

La pertenencia al Comité de Desarrollo -la ronda- otorga un fuerte sello de referencia y de orgullo a sus miembros, sobre todo en el caso de los delegados. Este sentimiento se equipara al de ser maestro y miembro del SUTEP (Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación Peruana), pues es alto el prestigio de los profesores en la población tanto así que el pueblo celebra el día del maestro como si fuera una fiesta patronal. Esta percepción da lugar a que los profesores sean elegidos como autoridades, o designados como responsables de algún comité de promoción (electrificación, carretera, etc.) y participen en las reuniones de las autoridades con voz y voto.

Hasta hace dos años, las mujeres tenían una participación restringida en las actividades públicas de Tres Unidos. Pero ahora se han organizado en clubes de madres, intervienen en las asambleas, fiscalizan las actividades de las organizaciones y de las autoridades, y se proponen para ocupar cargos públicos. Sin embargo, no cuentan con la capacidad para gestionar proyectos de manera autónoma ante los organismos estatales.

Hay también otras organizaciones que congregan a los jóvenes, como los clubes de fútbol o la comunidad cristiana, en lo que el ingreso es voluntario, a diferencia de la ronda. De esta manera, da la impresión que sólo los "mayores" están fuera de una organización; sin embargo, ellos son muy respetados y en las asambleas se atienden sus opiniones, a la par que colaboran con las decisiones de las autoridades.

Estas organizaciones funcionan en estrecha coordinación con las autoridades del lugar, alcalde, gobernador y juez de paz. El primero era elegido directamente en la asamblea del pueblo y esta decisión era informada al Jurado Provincial Electoral para su posterior juramentación; mientras que en asamblea pública se nominaba una terna para que las autoridades correspondientes designaran al gobernador y al juez de paz. Estas prácticas variaron en el último año para la elección del alcalde, que se sujetó a las disposiciones formales, y éste fue reelegido por segunda vez por una mayoría abrumadora, así como para el caso de la gobernadora, que fue nombrada por la Sub-Prefectura de Picota "sin consultar con el pueblo".

iv. La integración social y el desarrollo de Tres Unidos

El actual alcalde es la más alta autoridad del distrito y cuenta con un elevado nivel de reconocimiento en el poblado. Es natural de Cajamarca y llegó en 1980 a Tres Unidos para desempeñarse como profesor de secundaria; labor que continúa realizando. Desde el primer momento de su llegada, se dedicó a organizar a los jóvenes que, posteriormente, han llegado a ser delegados del Comité de Desarrollo y dirigentes de las diversas organizaciones; aparentemente el alcalde desarrolló una especie de "escuela de líderes" que ha dado sus frutos.

El profesor, como se le conoce al alcalde, ha adoptado un estilo autoritario que le ha permitido imponer el orden y desterrar el "caos" político que existía. Tal como refieren los pobladores, antes que él asumiera la alcaldía "todo era partido político" la población estaba dividida entre afiliados a Acción Popular y al APRA, por lo que sólo participaban en las tareas comunales los partidarios del alcalde de turno. Incluso, los mayores recuerdan que años atrás los que pertenecían a partidos

opuestos no se hablaban entre sí. A raíz de su primera elección en 1989, y con el concurso de los jóvenes que había formado, logró desterrar la actividad partidaria e integrar coercitivamente a la población en el Comité de Desarrollo y Disciplina. La concentración del poder en el alcalde le consiente un comportamiento poco transparente, que se manifiesta en el ambiente de complicidad que existe en su entorno y de intolerancia a las críticas de quienes no comparten sus opiniones. Todo ello pone en duda la naturaleza democrática de su autoridad.

Pero la cohesión y el orden que ha forjado este alcalde le han permitido movilizar al pueblo ante los organismos estatales y lograr que éstos instalaran los servicios básicos, así como para crear la esperanza de que en un futuro próximo conseguirán también establecer proyectos que permitan el desarrollo alternativo de la localidad. No en vano la Oficina Regional de Foncodes de San Martín considera que, en el ámbito que abarca, sólo los alcaldes de Saposa y de Tres Unidos son los que "se mueven".

Estas nuevas situaciones son motivo de orgullo para los lugareños: saben que cuentan con la mejor dotación de servicios básicos de la región; y que la organización y disciplina de Tres Unidos goza de un merecido prestigio más allá de los límites distritales. De allí que los pobladores abriguen la certeza de que el distrito está cambiando para mejor y de que el alcalde haya ganado el aprecio y el respeto generales a pesar de -o gracias a - su conducta autoritaria.

Hoy en día, Tres Unidos posee una integración social insólita, basada en un conjunto de organizaciones aglutinadas alrededor de la autoridad local, lo que constituye la condición institucional necesaria para proyectar el desarrollo alternativo, en caso de lograrse la indispensable colaboración de los organismos estatales y de las agencias internacionales, como parece ser el caso.

Los trabajos de expansión de la carretera a Zapatilla y la instalación de viveros de café, por el Proyecto Especial Huallaga Central-Bajo Mayo y de AID, han permitido dinamizar las actividades económicas del distrito y, tal vez más importante, son señales de que otras entidades se sumarán para modificar la producción y elevar los niveles de vida de sus pobladores.

Conclusiones

Como se dijo en la Introducción, el propósito de este estudio radica en examinar los factores que favorecen y limitan la incorporación de la población en las actividades legales y en el fortalecimiento institucional. A este respecto, el estudio de Puerto Inca y de Tres Unidos sugiere las siguientes conclusiones:

La crisis del tráfico de drogas y la inseguridad que produce, así como la subversión y la represión de las actividades ilícitas, han creado condiciones propicias para que la población se incline a sustituir la coca, a mejorar y diversificar los cultivos legales, y a dedicarse a otras actividades productivas.

En los dos casos estudiados, existen iniciativas y liderazgos que canalizan esas tendencias y buscan impulsadas mediante la organización de la población.

Las organizaciones que se ha mencionado son referentes y agentes válidos de la construcción de una cultura y de una práctica "legal" e institucional; y el "orden" que ellas propician constituye requisito para crear el ambiente de certidumbre necesario para que los individuos y la colectividad plasmen sus intereses y realicen sus aspiraciones. Por tanto, estas experiencias institucionales contrarrestan pautas y comportamientos asociados con actividades ilícitas y contradicen la percepción relativa a que en la región impera "la ley de la selva",

Sin embargo, el desarrollo de estos actores sociales es frenado por la "debilidad" o la "falta de presencia" del Estado. Cabe señalar que las organizaciones, en tanto actores, articulan y expresan los intereses y las preferencias de sectores específicos de la sociedad y los transmiten al Estado en la medida que se adecúan institucionalmente para responder a dichos requerimientos, porque ganan el reconocimiento de los ciudadanos; al tiempo que contribuyen a validar las organizaciones. Es así cómo el fortalecimiento de la sociedad y del Estado es un fenómeno interrelacionado.

En los casos estudiados se observa que las organizaciones se encuentran afectadas por la carencia de interlocutores estatales eficaces y legítimos, lo que se evidencia en las conductas arbitrarias de los encargados de hacer cumplir la ley, como la Policía y la Justicia. Se manifiesta asimismo por los distintos grados de desinterés o incapacidad de los organismos públicos para atender las demandas de asistencia económica, técnica, en la prestación de servicios públicos a la población, a pesar de los esfuerzos que se observan para revertir esta situación.

Dichos factores inhiben la fluida relación entre la sociedad y el Estado y refuerzan la tradicional desconfianza, sino hostilidad, que guardan los pobladores hacia aquél y, en general, a la "legalidad" que persigue imponerle.

De allí se infiere la necesidad de complementar las funciones que cumplen las organizaciones sociales, las agencias que las apoyan, y los organismos estatales, para encarrilar la comunicación entre sociedad y Estado y lograr de tal modo el desarrollo alternativo de la población y el fortalecimiento institucional.

Pero, por diversas razones, los recursos económicos e institucionales del Estado son limitados para garantizar la seguridad pública y atender la variada gama de solicitudes de la población. En cuanto al problema de la seguridad pública, existen esfuerzos

para encarar el complejo y crucial problema del funcionamiento de la Policía y de la Justicia. En la medida que tengan éxito, contribuirán a forjar entre los pobladores la necesaria confianza en las instituciones, concretamente en el funcionamiento de la autoridad y la aplicación de la ley.

En cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida, visto con optimismo, el Estado se encuentra mejor equipado para atender las demandas de servicios públicos -escuelas, postas médicas, caminos-, mientras que las agencias internacionales y los organismos privados parecen estar más capacitados para tratar, mediante las organizaciones de la sociedad, los problemas relativos a la producción tales como financiamiento, comercialización, asistencia técnica.

Post Scriptum

Tres años después, se encuentran cambios importantes en Tres Unidos, en términos de la organización, la relación con agentes externos y la disposición de los pobladores con respecto al desarrollo alternativo.

Después de haber organizado y aglutinado a los pobladores para enfrentar a las huestes subversivas, el Alcalde fue acusado de corrupción y de autoritarismo, lo que contribuyó a que no se postulara por cuarta vez para ese cargo durante las elecciones municipales de 1998. Por tal motivo, el grupo que lo apoyaba auspició al que había venido desempeñando el puesto de Teniente Alcalde, pero a pesar de que éste se presentara en la lista oficialista Vamos Vecino fue derrotado, por un ligero margen de votos, por un joven profesional apoyado por simpatizantes de los partidos políticos "tradicionales".

Es así cómo en la última contienda electoral se evidenció la pérdida de la cerrada cohesión que le dio fama a Tres Unidos en la región y el inicio de una etapa de pluralismo político, lo que ha repercutido en el relajamiento del férreo control que el comité de autodefensa ha ejercido en la vida cotidiana de los pobladores. Estos cambios pueden ser atribuidos a que, después de la crítica situación originada por la presencia de los movimientos subversivos y del tráfico de drogas, la participación de hombres y mujeres en diferentes tipos de instituciones locales y la difusión de informaciones relativas a la política y los problemas económicos, a nivel regional y nacional, ha favorecido la participación social conjuntamente con un debate plural sobre los problemas pendientes del distrito y la forma de resolverlos.

Paralelamente, en el curso de los últimos tres años se ha incrementado relativamente la presencia estatal en Tres Unidos, principalmente por intermedio de Foncodes. Sin embargo, después de que esta entidad hiciera inversiones en la instalación de servicios básicos en el poblado, dejó de prestar su colaboración para dispensarla en otras localidades vecinas que no cuentan con agua y electricidad; pero, la falta de medios económicos de muchos pobladores de Tres Unidos para costear el uso de estos servicios ha propiciado que esa asistencia estatal sea percibida como insuficiente.

En cambio, en el marco del programa de desarrollo alternativo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), los pobladores han recibido asistencia técnica para el sembrío de café y, a través de la Asociación de Municipios de la Región de San Martín, mantienen con esta entidad del gobierno norteamericano una relación positiva; lo cual ha creado entre los pobladores la esperanza de desplazar los cultivos y las prácticas ilegales por la producción y las actividades legales, y en esta

medida, obtener ingresos suficientes para hacer frente a sus necesidades, así como para progresar individual y familiarmente.

Por tal razón, el recuerdo de inestabilidad y la violencia generadas por la producción de coca y la elaboración de estupefacientes, y la colaboración que los habitantes de Tres Unidos reciben directa o indirectamente de AID, han incidido para que no sigan creyendo tan firmemente como hasta hace poco en que esas actividades económicas ilegales constituyen alternativas viables, y se muestren dispuestos a aventurarse a participar en las tareas propias del desarrollo alternativo.

En Puerto Inca², después de un largo período de letargo de sus pobladores debido a los fenómenos de la subversión y del tráfico de drogas, se observan cambios importantes en la participación social y en el desarrollo de actividades productivas legales a raíz de la instalación de la autoridad municipal de la provincia en 1997, de la presencia de organismos gubernamentales y de la intervención de entidades estatales y extranjeras.

En razón que los resultados electorales de 1995 fueron impugnados, se realizaron nuevos comicios al año siguiente que le dieron el triunfo a la actual alcaldesa, conocida ganadera de la zona y descendiente de una familia de inmigrantes europeos; la cual, para asegurar el triunfo aceptó la invitación para afiliarse a Vamos Vecino por "razones pragmáticas". Como lo mencionó uno de sus regidores, "tenemos que aceptar que las cosas funcionan así (para el gobierno): si estás conmigo tienes algo, si no estás conmigo no tienes nada, y peor si te pones rebelde. En política todo es válido, todo es manejable. Ir con Vamos Vecino se

2. Para esta parte nos basamos en Carlos Vargas, "Desarrollo local en Picota y Puerto Inca. Informe de sistematización de dos experiencias del PDGL-ESAN" (ms.). Lima, 1999.

ha visto como una ventaja en el futuro, no como un costo en el presente".

Para comenzar, la alcaldesa procuró organizar la administración y poner en orden las finanzas municipales; en tanto que con la colaboración de organismos oficiales puso en ejecución una serie de obras públicas como la construcción del Palacio Municipal y del Banco de la Nación, con el objeto de impulsar el desarrollo local y provincial; en este sentido ha puesto empeño especial en lograr que Puerto Inca se constituya en "la primera potencia ganadera del país".

Sin embargo, la gestión municipal ha dado lugar a críticas entre los grupos opositores que perdieron la elección de manera ajustada, por el carácter personalista e imperativo de la autoridad; asimismo porque las obras que realiza no fueron consultadas con los pobladores y, en varios casos, ni siquiera con los mismos regidores, motivo por el que no responden a las necesidades de la localidad.

Pero, al decir de la alcaldesa, tales comentarios se originan por su condición femenina, puesto que la oposición, constituida por la agrupación religiosa de los "israelitas", la considera impropia para desempeñar tal cargo; además, argumenta que dichas críticas no tienen fundamento puesto la municipalidad ha fomentado la participación de hombres y mujeres a través de la organización de juntas de vecinos de los barrios y del Vaso de Leche.

Además, ese tipo de censura no parece tener validez ante el evidente incremento de la participación de los pobladores en la construcción y mejoramiento de algunos servicios públicos, en la localidad y en los distritos de la provincia, en colaboración con Foncodes; asimismo, porque gracias a la asistencia de Contradrogas también participan en los proyectos de sustitución de la coca por cultivos legales, lo que ha alentado las esperanzas de

los habitantes para seguir adelante en los planes de desarrollo alternativo.

Por último, el Programa de Desarrollo de Gobiernos Locales que ejecutan INADE y ESAN, con el financiamiento de AID, ha sido un estímulo fundamental para la constitución de diferentes niveles de debate y concertación de los pobladores en torno a los planes y acciones municipales, fundadas en la elaboración de un "plan estratégico" de desarrollo provincial a mediano plazo.

De ahí que diferentes organismos públicos y AID hayan propiciado que altos funcionarios internacionales y diplomáticos extranjeros visiten Puerto Inca para apreciar los éxitos de la lucha contra las drogas y, en esa medida, para incentivar la cooperación extranjera para que su colaboración continúe y se extienda más.

En conclusión, el examen de estos dos casos permiten concluir que, gracias a la reducción de la subversión y del tráfico ilícito de drogas, la asistencia estatal y de organismos extranjeros han incentivado la participación de los pobladores de Tres Unidos y de Puerto Inca en actividades legales y en su incorporación en las tareas del desarrollo alternativo.

La composición de *Drogas y política. La conexión norteamericana* fue realizada en el Instituto de Estudios Peruanos y estuvo a cargo de Aída Nagata. El texto se presenta en caracteres Goudy Old Style de 12 p. con 2.5 p. de interlínea, las notas de pie de página en 9 p., los títulos de capítulo en 16 p. La caja mide 25 x 38,6 picas. El papel empleado es bond de 75 g. La cartulina de la carátula es Favini de 220 g. Se terminó de imprimir en octubre de 1999 en los talleres de TAREA ASOGIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA. Psje. María Auxiliadora 156-164, Breña. Teléfs. 424-8104/ 332-3229. Fax 424-1582. Lima-Perú.