



international
alert



BACKGROUND PAPER:
NOVIEMBRE 2016

Repensando la política de drogas desde una perspectiva de construcción de paz: el caso de la frontera colombo peruana

Escrito por Alba Centeno, Dairo Alejandro García y Nicolás Zevallos

RESUMEN

Este documento fue escrito en el marco de una investigación comparada sobre el tema de tráfico de drogas y construcción de paz en Afganistán, Nigeria, Colombia y Perú, publicado el pasado mes de agosto por esta Organización. Este reporte, en particular, desarrolla lo relacionado con la frontera de estos últimos dos países detallando el fenómeno del tráfico de drogas y algunas de las medidas adelantadas por los gobiernos en el territorio. Así mismo entrega un análisis sobre dichos elementos y su relación con la conflictividad del territorio y la afectación que todos estos factores genera en sus habitantes.

Introducción

La historia de drogas, crimen y violencia no es algo nuevo para Colombia y Perú. El narcotráfico ha logrado permear las esferas de la vida pública y privada en ambos países. Por un lado, el conflicto en Colombia fue profundizado por la utilización del narcotráfico como fuente de financiación de la guerra a partir de la década de los ochenta, lo cual trajo a la luz, entre otras cosas, nexos de campañas presidenciales con carteles del narcotráfico llevando a lo que muchos calificaron como un *narcoestado* a mediados de los noventa.

Actualmente el Estado colombiano, mientras continúa la lucha contra los grupos armados y las llamadas Bandas Criminales o BACRIM, que se dedican a las economías ilícitas como el narcotráfico, negocia la paz con los grupos guerrilleros FARC y ELN.

En lo referente al proceso de paz con las FARC, el *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera* se firmó el pasado 26 de septiembre, sin embargo, ante el resultado negativo del plebiscito para la refrendación del acuerdo su implementación aún no se ha hecho efectiva; en este momento las partes se reúnen con los líderes opositores para discutir algunos puntos controversiales como justicia y participación política. Con el ELN, si bien se declaró abierta la fase pública de diálogos, a la fecha no se ha instalado la mesa hasta que no se libere el último secuestrado.

Por su parte, Perú también cuenta con un historial de conflictividades derivado del conflicto armado interno que se vivió durante los años 80 y 90, que estuvo protagonizado por los grupos armados ilegales Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. De acuerdo con la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación del Perú, la relación del conflicto armado interno con el narcotráfico ha existido principalmente en dos cuencas cocaleras: el valle del Alto Huallaga y el valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), donde se establecieron relaciones de enfrentamiento en unos casos y cooperación en otros, entre terroristas y actores criminales. Cabe precisar que el conflicto armado interno afectó particularmente las zonas centro y sur del país y no llegó a desplazarse al escenario de la triple frontera con Colombia y Brasil, a excepción del reconocido caso que involucró al asesor presidencial Vladimiro Montesinos con el control del tráfico de drogas en la zona del Alto Huallaga.

Actualmente el Perú transita hacia una nueva administración presidencial, no sin algunos obstáculos: la campaña en

la que se eligió como nuevo presidente a Pedro Pablo Kuczynski estuvo marcada por acusaciones hacia diversos candidatos debido a supuestos vínculos con el crimen organizado y el narcotráfico. En términos de políticas públicas se prevé la continuidad de la estrategia de lucha contra el narcotráfico, lo cual se hizo evidente en la zona de frontera donde se realizó esta investigación.

La frontera entre Colombia y Perú tiene una extensión aproximada de 1.626 kilómetros y comprende los departamentos de Putumayo y Amazonas en Colombia, y Loreto en Perú. En el lado colombiano este estudio se concentró en el departamento del Amazonas y sus municipios Leticia (ciudad capital) y Puerto Nariño; ambos municipios concentran la mayoría de la población con una alta presencia de poblaciones indígenas y colonos. Del lado peruano, el estudio se enfocó en el distrito de Mariscal Ramón Castilla ubicado en la provincia del mismo nombre cuya capital, Caballococha, es el principal centro urbano de la zona. Este territorio, principalmente rural (con una densidad de 2,6hab/km²)¹, cuenta con comunidades dispersas en la ribera del río Amazonas y sus afluentes. Allí también se ubican las comunidades indígenas de Bellavista Cahurú y Cuchillococha, así como los centros poblados de Santa Rosa y Chimbote, que sirven como puntos de control del transporte fluvial en el río Amazonas.

El narcotráfico en la frontera colombo peruana

El tráfico de drogas en la frontera configura una cadena de valor compuesta por tres eslabones: producción, comercio y consumo². Cada país juega un rol asociado a cada eslabón; en Colombia es donde se organiza y controla la operación a través de narcotraficantes con redes establecidas en zonas como Centroamérica y México. Por su parte, Perú se configura como el lugar de producción y donde se concentran la mayoría de laboratorios de producción de cocaína. Finalmente es importante mencionar el rol que juega Brasil en la frontera, en tanto conforma no solo una zona de tránsito y salida hacia África, Europa y Asia, sino también de consumo interno, particularmente en relación con el consumo creciente de crack y cocaína en sus principales ciudades. Esto sin duda dinamiza la producción y comercio de pasta básica de cocaína - PBC y cocaína en países como Colombia y Perú³. Hoy por hoy Brasil es considerado el segundo mayor consumidor de cocaína de América⁴. Así pues, el tercer país ubicado en nuestro territorio de estudio es el mayor demandante de cocaína en Latinoamérica.

Históricamente la región andina ha compartido el problema del narcotráfico, el cual se ha extendido a través de su efecto globo (balloon effect). Por ejemplo, el aumento de cultivos de coca en Colombia en la década de los noventa se dio como consecuencia de la álgida persecución que por la misma época se llevó a cabo contra carteles bolivianos y peruanos. En esos años⁵, y tras la implementación del Plan Colombia, los cultivos de hoja de coca en Colombia se expandieron hacia los departamentos de Amazonas, Nariño, Antioquia y Cauca⁶. En este contexto, el área sembrada de coca alcanzó las 163 mil hectáreas en el año 2000⁷.

Por su parte, la entrada en vigencia del sistema internacional de fiscalización de drogas⁸ llevó a que la producción legal de coca en Perú tuviera una importante transformación hacia finales del siglo XX. Así, diversos valles de la franja amazónica peruana (en particular el Alto Huallaga ubicado en la zona nororiental) vivieron un boom de los cultivos de hoja de coca, llegando a bordear las 200 mil hectáreas cultivadas hacia finales de los noventa⁹.

De acuerdo con los reportes de monitoreo realizados por Naciones Unidas, el cultivo de hoja de coca en la zona fronteriza que comparten Colombia y Perú ha mostrado importantes variaciones; mientras que en el lado colombiano la superficie cultivada en las zonas de la Amazonía pasó de 541 hectáreas a 66 entre los años 2007 y 2014¹⁰, en el lado peruano se observa una tendencia opuesta, donde la superficie cultivada en las zonas del Bajo Amazonas pasó de 1,040 hectáreas a 2,137 entre los años 2010 y 2014.

No existen datos sobre la representatividad de cultivos y producción de cocaína de la frontera en relación con la producción nacional de cada país, lo cual da lugar a pensar que la producción llevada a cabo allí es poco representativa. El Laboratorio de Criminología de la Pontificia Universidad Católica del Perú ha llevado a cabo algunas estimaciones donde se prevé que este porcentaje podría oscilar entre el 5 y 6% para el Perú¹¹. Para Colombia dicha estimación es desconocida.

En términos de actores presentes en la zona, y de acuerdo con las indagaciones de este estudio, en la frontera colombo peruana no es evidente la presencia de FARC ni ELN, aunque se evidenció en el lado colombiano la presencia de la Banda Criminal Los Caqueteños, quienes han sido reconocidos desde tiempo atrás como los que manejan la producción y comercialización de cocaína. No obstante su presencia, se han presentado algunas disputas con otras bandas que buscan apropiarse del tráfico y las rutas en la triple frontera, algunas de las cuales cuentan con sus propios

laboratorios de producción en el lado peruano y con alianzas con narcotraficantes brasileños. Si bien esta situación ha generado episodios de violencia, la zona permanece en su mayoría controlada por Los Caqueteños. También se conoció la existencia de grupos delincuenciales menores como la banda El Malecón, la cual se lucra del microtráfico en el lado colombiano a través de la comercialización de estupefacientes tales como bazuco, marihuana, cocaína y base de coca en lugares como Leticia.

Del lado peruano las organizaciones criminales presentes en la zona e involucradas en el tráfico ilícito de drogas tienen un carácter más difuso. Se estableció la presencia de compradores colombianos que se relacionan con los cultivadores para la adquisición de la hoja de coca, y aunque han existido algunos casos de sicariato y desapariciones en la zona, la actividad ilícita parece transcurrir en relative tranquilidad. Luego de las primeras erradicaciones durante el año 2015 los habitantes locales señalaron que hubo una emigración de ciudadanos colombianos que antes residían allí, lo cual llevó a una mayor percepción de seguridad en la zona.

Las respuestas de política pública en Colombia y Perú frente al narcotráfico, con una mirada particular en la frontera

Tradicionalmente ambos Estados han contado con una normatividad y enfoque de política pública similar en materia de lucha contra el narcotráfico. Por un lado, ambos son suscriptores de los convenios internacionales que consideran estupefacientes a la hoja de coca y los derivados de la misma como la Convención Única de Estupefacientes de 1961, y por otro, aunque con algunos matices, el marco institucional y normativo es semejante en tanto comprende: (1) una legislación que prevé la prohibición del cultivo como el Estatuto Nacional sobre Droga y Estupefacientes en Colombia y la Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas en Perú¹²; (2) un listado de agencias estatales dedicadas a la aplicación de esta normativa que involucra a sectores productivos, sanitarios y, principalmente, de seguridad; y (3) un inventario relativamente estable de medidas de control de la oferta y la demanda de estupefacientes derivados de la coca. Sobre este último aspecto, como se observa en el Anexo 1, se trata de medidas de control que también responden a estrategias de naturaleza semejante: control

de cultivos ilícitos¹³ de hoja de coca, prohibición para reducir la oferta de cocaína y sus derivados, y un enfoque de salud pública para atender el consumo de los mismos.

Es importante reconocer que la implementación de estas medidas tiene algunas particularidades: en Colombia se desarrolló en el marco de la implementación del Plan Colombia, el cual tuvo como fin i) combatir el tráfico ilegal de drogas, ii) fortalecer el imperio de la ley, iii) proteger los derechos humanos, iv) expandir el desarrollo económico, v) institucionalizar reformas judiciales y vi) promover la paz. Esta estrategia tuvo un costo aproximado de \$141.000 millones de dólares (10.000 invertidos por EEUU y 131.000 por Colombia)¹⁴. En materia de lucha contra las drogas el Plan se centró principalmente en el fortalecimiento de la Fuerza Pública y acciones encaminadas al desarrollo alternativo. Sobre el primer tema, Colombia pasó de tener 23.000 efectivos en 1998 a 88.000 miembros en 2014, la Fuerza Pública sustituyó su armamento y fortaleció las áreas de comunicación, inteligencia, planeación, logística y

La política de fumigación de cultivos con glifosato que además afectó los cultivos de pan coger cercanos afectando la salud, el medio ambiente y la seguridad alimentaria de las comunidades.

tecnología¹⁵. De acuerdo a cifras del Departamento Nacional de Planeación¹⁶, del 100% de los recursos el 72% de estos se invirtieron en ayuda militar y policial - de dicho porcentaje el 85% fue destinado para la lucha contra el narcotráfico - y el 18% restante a ayuda humanitaria y para el desarrollo.

Si bien el Plan Colombia tuvo efectos positivos como una mayor presencia de la Fuerza Pública en el país y la profesionalización de las Fuerzas Armadas, los efectos adversos se reflejaron en la atomización de las estructuras criminales que pasaron de grandes carteles a pequeños grupos con ejércitos privados y líderes de bajo perfil que controlan puntos claves del narcotráfico. Al mismo tiempo, al darle prioridad al fortalecimiento del aparato militar del Estado se sacrificó la inversión en sectores como la salud, la educación y la infraestructura vial, los cuales pasaron a un segundo plano y en consecuencia siguen siendo el gran pasivo.

La política de fumigación de cultivos con glifosato, una de las piedras angulares del Plan en materia de control, no solo

no redujo los cultivos de coca porque éstos se trasladaron a otros países, sino que además afectó los cultivos de pan coger cercanos impactando en la salud, el medio ambiente y la seguridad alimentaria de las comunidades allí presentes (sin mencionar los numerosos episodios de alta tensión política con gobiernos vecinos como el ecuatoriano debido al desplazamiento de químicos a su territorio).

Por su parte el Estado peruano ha asumido dos líneas importantes en materia de política contra las drogas. En primer lugar, dar mayor impulso a los programas de desarrollo alternativo en las zonas con presencia de cultivos, y en segundo lugar, asumir directamente el financiamiento de las acciones de erradicación que antes era apoyado casi en su totalidad por la cooperación de los Estados Unidos.

En Perú el componente de Fuerza Pública no ha tenido el mismo peso que en Colombia; en el caso de la cuenca del Bajo Amazonas las Fuerzas Armadas no juegan ningún papel formal en el control de drogas, su rol es brindar apoyo en algunas localidades cuando la Policía lo requiere. La conducción de las acciones de interdicción del tráfico ilícito de drogas es comandada por la Dirección Ejecutiva Antidrogas (DIREJANDRO) de la Policía Nacional del Perú. Si bien existe presencia de bases de las Fuerzas Armadas, los propios mandos militares mencionaron que ésta no es su competencia en tanto su presencia responde más a una preocupación estratégica por el control territorial¹⁷. Por el contrario, su estrategia de acercamiento a la población ha sido la de desligarse de las actividades anti-drogas y priorizar acciones sociales como por ejemplo asistencia humanitaria y apoyo en casos de desastres naturales.

Las estrategias antes descritas se evidenciaron en la zona de frontera, en territorio peruano se identificaron tres tipos de medidas destinadas a controlar el tráfico ilícito de drogas en la frontera: i) erradicación; ii) programas de desarrollo alternativo; y iii) operativos de interdicción.

La más reciente campaña de erradicación fue desplegada en la zona a finales del año 2015, principalmente en las comunidades de Cuchillococha y Bellavista Callarú. El Proyecto de Reducción y Control de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga (CORAH) desplegó casi dos mil efectivos para estas labores en las que se erradicaron cerca de cinco mil hectáreas. Los impactos de esta medida fueron casi inmediatos en la población local, que consideró que se le había privado de su sustento diario; de manera general comerciantes y habitantes de Caballococha señalaron que luego de la erradicación hubo un periodo de paralización económica. Para los cultivadores de coca la erradicación

significó quedarse sin un ingreso inmediato para su subsistencia; en el caso de los cultivadores indígenas, varios eran mono cultivadores por lo que la erradicación significó una afectación directa a su seguridad alimentaria. Como se recogió de los testimonios durante el trabajo de campo, cada semana llegaban pedidos de donaciones de alimentos a la municipalidad provincial por parte de comunidades donde había ocurrido la erradicación.

La demanda por bienes y servicios disminuyó con la emigración de personas. Aquellos que estaban construyendo viviendas de material noble tuvieron que abandonar sus construcciones; en comunidades como Bellavista o Cuchillococha varias casas han quedado vacías por la partida de sus dueños. Aquellos colombianos relacionados con el procesamiento de la hoja también emigraron de vuelta a su país y en los casos en que extranjeros estaban unidos con mujeres locales, especialmente provenientes de comunidades nativas, su partida llevó a un aumento de madres solteras en condición de vulnerabilidad en tanto no tenían fuentes de ingresos para mantener a sus hijos.

En el ámbito económico los flujos de intercambio con la frontera también se desaceleraron; habitantes mencionaron el cierre de locales y negocios que llevaron incluso a que algunos empresarios locales, preocupados por el bajo movimiento económico, se agruparan en la Cámara de Comercio de Caballococha para reivindicarse como comerciantes agremiados.

Luego de la erradicación llegaron los programas de desarrollo alternativo impulsados por el Programa de Desarrollo Alternativo y Sostenible (PIRDAIS), los cuales inicialmente beneficiaron a tres comunidades (hoy se ha extendido a ocho). Los proyectos se orientaron a productos de pan coger como fariña, maíz y galpones de gallinas. Actualmente en la frontera vienen trabajando 60 hectáreas de cacao, lo cual ha sido bien recibido por los habitantes de las comunidades a quienes les fueron erradicados los cultivos. Si bien otras comunidades han solicitado su ampliación y el aumento del número de beneficiarios, la población local aún tiene dudas sobre la alternativa ofrecida. Por una parte, se quejan de la limitada cobertura de los programas y por otra, existen dudas con respecto a la rentabilidad, los tiempos de espera y el nivel de esfuerzo que significa sembrar cultivos legales. Este último aspecto hace que sea especialmente difícil motivar a los jóvenes para cambiar de cultivo, por lo que varios estaban esperando una oportunidad para resembrar coca. Por otro lado, aquellos que no se acogieron a un programa de desarrollo



alternativo tuvieron dificultades para encontrar opciones de subsistencia.

Las preocupaciones en torno a la rentabilidad obedecen principalmente al acceso a los mercados ya que del lado peruano solo hay comunicación fluvial o aérea, razón por la cual no abastecen el mercado interno. Por ejemplo, en el caso del plátano prefieren venderlo en Colombia a pesar de que éste representa un desplazamiento hacia el otro lado de la frontera y una negociación con los compradores colombianos, quienes muchas veces no quieren pagar el precio demandado por los productores. Los productores entrevistados manifestaron que en Colombia la negociación es siempre "a la baja para ellos" y terminan perdiendo, cosa que no ocurre con el precio de la hoja de coca. Otro producto que comercian es la fariña, especialmente en el mercado brasilero, pero allí las dificultades en materia de escala de producción (no cuentan con capacidad de producir en cantidad) y el escaso - y costoso - transporte dificulta la viabilidad de este producto.

El segundo problema al que se han visto enfrentados los programas de cultivo alternativo es el hecho de que el cultivo de coca no demanda mucha dedicación en horas de trabajo, por lo tanto cuando se les pide una dedicación de 8 horas diarias para el cultivo del cacao, la mayoría de los productores desiste. Están acostumbrados a un trabajo de 4 horas diarias empezando muy temprano y regresando antes de la hora de almuerzo para así evitar las horas de mayor calor en el día.

Finalmente en cuanto a los operativos de interdicción de laboratorios, insumos químicos y de drogas, éstos

se realizan con poca frecuencia y más como estrategia disuasiva para los traficantes. La Fuerza Pública señala que dadas las limitaciones de personal y logística deben privilegiar las operaciones donde existe información fidedigna que permita una intervención exitosa. Una vez al año (entre agosto y noviembre) se realizan operativos tri-nacionales donde se despliegan recursos colombianos, brasileños y peruanos para la lucha contra las drogas. Estos son los únicos operativos a gran escala que pueden tener cierto efecto en la dinámica del tráfico ilícito de drogas, pero son de cierta forma predecibles para los actores ilegales por su escasez y probabilidad de ocurrencia.

Por su parte, de acuerdo a las entrevistas y la investigación en campo, en Colombia los esfuerzos de erradicación son considerablemente menores en tanto solo se conoce la erradicación de aproximadamente 40 hectáreas en los últimos años de acuerdo con UNODC¹⁸. En relación con el tráfico, existen esfuerzos de incautación de cargas que van por el río Amazonas por parte de las autoridades, según aseguró un entrevistado. La falta de mayor implementación de medidas puede obedecer a varios factores entre los cuales se encuentran: que los cultivos y laboratorios están principalmente en territorio peruano y que los existentes en el lado colombiano no suelen ser mayores a una hectárea. Bajo ese entendido, no hay acciones de erradicación de cultivos ni de lucha contra la producción. Esto también se debe en parte a que existen otras fronteras como la venezolana y la que da al océano Pacífico donde el problema es de mayor envergadura. Parecería entonces que los esfuerzos del lado colombiano están más encaminados a la lucha contra las mafias para así desarticular el tráfico, lo cual ha sido históricamente delegado a la Fuerza Pública. Asimismo, dificultades en el acceso a información oficial hizo imposible poder establecer un escenario más claro.

Hallazgos

Esta sección presenta los principales hallazgos de la investigación desde un enfoque de análisis de conflictos e identificación de oportunidades que servirán de insumo para la sección de recomendaciones en materia de política pública.

1. La red de cultivo, producción y tráfico de drogas en la triple frontera y el fenómeno migratorio en la frontera colombo peruana

La frontera es una zona de tránsito pero sobre todo de migración. Los habitantes de ambos lados de la frontera comprenden pueblos indígenas que han vivido

ancestralmente en ese territorio así como colombianos y peruanos procedentes de diferentes partes de los países. Pobladores de la zona afirman que la llegada de habitantes de otras partes se da por la búsqueda de oportunidades económicas tanto legales (turismo, restaurantes y bares o para beneficiarse del comercio entre los tres países) o ilegales (como los cultivadores de coca provenientes de otras zonas de cultivo interno). Este último asunto no es poco relevante, este fenómeno se da como consecuencia de la aplicación de medidas estatales en otras partes de Perú y Colombia, lo cual genera una migración de personas que se dedican al cultivo de coca hacia la frontera. Así pues, la triple frontera es una zona de gran importancia no solo por las facilidades que implica para el tránsito de los derivados de la cocaína entre el territorio colombiano, peruano y brasileño, sino también por su capacidad productiva.

El segundo asunto asociado a las particularidades de la frontera es el funcionamiento del territorio como escenario de tráfico de drogas de una red tripartita. En esta zona priman actividades asociadas a los eslabones de producción (cultivo ilícito de hoja de coca, desvío de insumos químicos, producción de pasta básica de cocaína en cilindros y refinamiento en laboratorios); de comercio (principalmente transporte por vía fluvial); y de consumo (asociado a microtráfico o mecanismos de enganche con los operarios involucrados en las actividades de producción y comercio).

El Plan Colombia provocó que los cultivos de coca colombianos se trasladaran a las selvas del Perú, donde también se encuentran los laboratorios para el procesamiento del alcaloide que posteriormente se transporta por el río Amazonas y por rutas a pie en medio de la selva hacia Brasil, específicamente a Manaus y Belem do Para. Así pues, la investigación encontró que esta cadena en la frontera colombo peruana funciona - más o menos - con la siguiente modalidad:

“Entre 2.000 y 3.000 dólares es el precio de un kilo de cocaína en Leticia, entre 6.000 y 7.000 dólares el kilo de cocaína puesto en Manaus, entre 15.000 y 20.000 dólares el kilo de cocaína puesto en Sao Pablo y entre 40.000 y 50.000 dólares un kilo de cocaína puesto en Europa, Estados Unidos y África”.

Referencia realizada durante una entrevista llevada a cabo el 30 de abril de 2016

En Perú el emprendimiento es individual o familiar; el financista o el enlace, generalmente colombiano, entrega el dinero para cubrir la inversión inicial del cultivo (semillas, abono, agroquímicos, etc.). En el momento de la cosecha recoge la producción para llevarla a los lugares donde se efectúa su transformación. El rol del enlace es clave ya que es el nexo con los compradores a mayor escala y quién está constantemente presente en la comunidad; durante el día están en la comunidad, beben cerveza, juegan a las cartas y durante la noche organizan las diversas actividades relacionadas al tráfico en la zona específica en la que operan.

En lo referente a la producción de derivados de cocaína, las principales actividades se realizan en territorio peruano. El cultivo se realiza en las diferentes comunidades de la frontera situadas en el río Amazonas. De acuerdo con lo señalado por los actores en campo, existe una importante participación de comunidades en el cultivo, como los denominados israelitas. En el caso de los indígenas, los actores señalan que el financiamiento de estas actividades viene de personas colombianas: "los duros", quienes también son los principales compradores de la coca. En el caso de los israelitas se dice que el capital es de la misma comunidad y que ellos controlan el circuito de comercio hasta la frontera colombiana.

En estas zonas también existen laboratorios de procesamiento; entrevistados indican que existen cada vez menos pozas de maceración ya que se procesa la pasta básica en tanques de agua (cilindros), lo que facilita la producción en cantidad. Algunos incluso comentan que esta técnica ha permitido alejar los laboratorios de los campos de cultivo, trasladándolos incluso a las viviendas en las comunidades a fin de evitar ser destruidos. Los actores involucrados en el procesamiento son 'químicos' tanto peruanos como colombianos.

Una vez transformada la hoja en pasta base, ésta se traslada del lado peruano a cualquiera de sus vecinos; entrevistados adujeron que el traslado se realiza a través algunas comunidades ribereñas que sirven como punto de acopio para acumular mayores cantidades de droga que luego son enviadas. Sin embargo, la Policía señaló que se está abandonando esta práctica ya que estas comunidades son las más vulnerables a las acciones de interdicción y en consecuencia es más fácil pasar continuamente pequeñas cantidades del otro lado de la frontera que hacer envíos grandes.

El transporte de la droga se hace por vía fluvial en embarcaciones pequeñas y medianas tanto de carga

como de pasajeros. Los transportistas son principalmente peruanos, miembros de la comunidad local e incluso menores de edad. En época de creciente del río se multiplican las rutas y es más fácil evadir el control policial, ya sea atravesando zonas con vegetación espesa o circulando de noche. El destino de la droga es tanto Colombia como Brasil; en el lado colombiano se logró establecer que además de la producción proveniente de Perú también se trafican las producciones provenientes del interior del país que llegan por los ríos Putumayo y Caquetá en la zona alta de la Amazonía. El tráfico parece tener como fin último la salida hacia Brasil donde se conecta con el mercado mundial. La interconexión fluvial con Manaus y la cercanía de la frontera brasilera también han convertido esta zona fronteriza en un lugar de interés para organizaciones criminales de este país, como se pudo recoger en testimonios de la zona.

Es así entonces como cada uno de los países cumple un rol en la red tri-nacional: organizaciones criminales colombianas lideran la cadena e intervienen en todos los eslabones; Perú se constituye como cultivador y productor; y Brasil figura como principal consumidor y puente de partida hacia otros destinos o comercios.

2. Débil imperio de la ley y presencia estatal como factores determinantes en la continuidad y arraigo del narcotráfico en la frontera

La frontera ofrece al negocio del narcotráfico una serie de 'ventajas estratégicas' que aseguran su continuidad, adaptación e incluso crecimiento, entre ellas se pueden mencionar los altos niveles de corrupción institucional, la precaria presencia del Estado y la importancia geopolítica de la triple frontera; la frontera es vista por los cultivadores y traficantes como una zona gris en la cual, al ser menos efectivas las medidas de control, se permite el desarrollo del fenómeno con mayor libertad. Esta sección ahonda en los factores determinantes en la continuidad y el arraigo del narcotráfico en la frontera.

El problema de la corrupción

La corrupción en la frontera va desde el paso de información de miembros de la Policía a los grupos criminales, pasando por omisión en las actividades de control no solo para efectos de interdicción sino también para el control de actividades lícitas que terminan beneficiando aquellas ilícitas (como el transporte y comercio de insumos químicos), hasta el favorecimiento a criminales en investigaciones adelantadas en su contra. Otras omisiones

mencionadas incluyen la ausencia de control al transporte fluvial y nocturno, la falta de judicialización de personas ampliamente conocidas en la zona como 'enlaces' y la falta de control sistemático en mercancías y personas.

Si bien las autoridades locales peruanas están conscientes de la presencia del narcotráfico en la zona, éstos temen adoptar una postura abiertamente opuesta a dicha actividad debido no solo a posibles amenazas sino también al hecho de que se expondrían al rechazo de la población que depende de esta actividad para subsistir.

Cooptación de autoridades locales y daño a la democracia local

En el lado colombiano el problema de cooptación de las élites políticas por el narcotráfico es más acentuado; un entrevistado manifestó que "por más de 30 años no existe una democracia directa, los narcotraficantes apoyan y ponen candidatos en los cargos de elección"¹⁹. El índice de transparencia desarrollado por Transparencia por Colombia ubicó a la alcaldía y contraloría de Leticia en alto nivel de riesgo de corrupción²⁰. A esto se suma la judicialización de diferentes funcionarios públicos del departamento como el gobernador²¹, procesado por delitos como cohecho (soborno), peculado y falsedad en documento público, o un ex diputado del Amazonas capturado por hacer parte de una de las bandas criminales de la zona²².

Del lado peruano los vínculos entre el narcotráfico y política pasan por la economía de los funcionarios públicos; dada la permeabilidad entre economía legal e ilegal, existen autoridades locales que a su vez son propietarios y cultivadores de coca o con negocios relacionados con la actividad (por ejemplo, gasolina).

Como resultado de esto las políticas existentes son dictadas desde lo nacional y, en el caso colombiano, no se evidenció en la alcaldía municipal la existencia de planes, programas o proyectos destinados a atender la problemática del tráfico de drogas ilícitas ni la prevención al consumo de sustancias alucinógenas. La realidad es que en la frontera las medidas parecen más aisladas y no tienen en cuenta las particularidades de la región, haciéndolas inefectivas y sin posibilidad de seguimiento y veeduría tanto de las autoridades como de la ciudadanía.

Falta de voluntad política para implementar acuerdos existentes

Existen múltiples mecanismos para promover la cooperación y acción conjunta entre los tres países. Por un lado está el Acuerdo de Cooperación Recíproca entre el

gobierno de Colombia, la República Federal del Brasil y la República del Perú para la prevención y control del tráfico de drogas ilícitas, el cual data de 2008 y del cual no se encontró ni se manifestó por parte de los funcionarios consultados ningún tipo de gestión. Adicional a ello, existe una comisión de seguridad tripartita que no se reúne desde hace más de dos años y de acuerdo con lo anotado por un funcionario colombiano ni siquiera se encuentran las actas de las últimas reuniones realizadas.

Asimismo, existe un convenio entre los gobiernos de Colombia y Perú para controlar el tráfico de drogas, la minería ilegal de oro y la tala ilegal de árboles a lo largo de toda la frontera colombo peruana, que fue anunciado por los presidentes Juan Manuel Santos de Colombia y Ollanta Humala de Perú en el año 2014 en Iquitos²³, pero que en las entrevistas y observaciones de campo no fue mencionado ni referenciado de manera alguna.

Como se evidenció, el fenómeno de tráfico ilegal de drogas se alimenta por una actuación estatal que promueve la cultura de la ilegalidad; la legitimación - por fuerza u omisión - de terceros que se hagan al control social y de justicia para resolver los asuntos de manera privada; y el debilitamiento de la democracia local al verse doblegada por intereses ligados al narcotráfico.

3. El tráfico de drogas en la economía de la frontera colombo peruana y su coexistencia con otras economías ilegales, principalmente la tala ilegal de madera y la trata de jóvenes y niñas

El tráfico ilícito de drogas es la principal economía de la frontera pero convive con otras actividades ilegales, principalmente la tala ilegal de madera proveniente del Amazonas; los madereros ilegales (principalmente brasileños) participan también de actividades como el cultivo de hoja de coca teniendo como destino el mercado brasileño. De la misma manera, las embarcaciones que sirven para el transporte de los derivados de la coca son también utilizadas para otras actividades ilegales como el tráfico de animales y el contrabando de combustible. Al mismo tiempo se conoció que las zonas o lugares utilizados por el narcotráfico también se usan para otros ilícitos como la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

A diferencia de otras zonas cocaleras peruanas el número de locales de prostitución en Cabalococha es muy

reducido; los entrevistados señalaron que este negocio disminuyó luego de la erradicación en 2015 ya que varios locales cerraron. En otras comunidades cocaleras existen estrictos códigos morales ligados a la presencia de iglesias evangélicas que condenan tajantemente la existencia de bares y prostíbulos en los territorios comunales.

Un tema mencionado en el lado colombiano y en menos proporción en el lado peruano fue la minería ilegal; tanto individuos como autoridades locales colombianas adujeron la existencia del fenómeno, particularmente en relación con el conflicto armado. Este fenómeno existe en algunos lugares de la Amazonía colombiana como el departamento de Guainía y la zona del Bajo Putumayo, aunque no se evidenció en la zona de este estudio.

Por otro lado, un tema reiterativo en la investigación se refiere al impacto del narcotráfico en las economías locales; a nivel local lo que resulta más problemático es el rol que juega el narcotráfico como motor de crecimiento local. Algunas comunidades dedicadas al cultivo de coca manifestaron que pudieron generar ingresos que les permitieron mejorar sus viviendas y equiparlas con electrodomésticos y sistemas de entretenimiento. En ciertos sectores se manifestó que “básicamente el comercio se ha construido con dinero del narcotráfico, la infraestructura hotelera, los contratistas de las obras del Estado y hasta corrupción institucional”²⁴. Asimismo, actividades lícitas como el transporte fluvial, el comercio de agroquímicos y combustibles e incluso la venta y reparación de motores fuera de borda se encuentran asociadas de una u otra forma al tráfico ilegal de drogas.

En este mismo sentido, la dinámica económica también ha generado en la zona el establecimiento de comerciantes provenientes de diferentes lugares del Perú; los sectores que más han crecido son el sector hotelero, restaurantes, bares y discotecas (especialmente en Santa Rosa), comercio de combustible (formal e informal), ferreterías y tiendas de abarrotes, comercios que se sitúan principalmente en las ciudades.

4. Impactos poblacionales del tráfico de drogas en la frontera colombo peruana: una mirada a individuos, tejidos sociales y grupos poblacionales

Las localidades de ambos lados de la frontera son de difícil acceso debido a la precariedad de los sistemas de transporte y el evidente aislamiento de los grandes



centros urbanos. Si bien los servicios e infraestructura en las localidades colombianas presentan mejores condiciones que en las peruanas, en términos generales se trata de zonas con baja presencia del Estado. En el caso peruano se pudo constatar que la infraestructura de los establecimientos de salud y educación es precaria y no siempre cuenta con el personal y los insumos necesarios para la provisión de servicios básicos.

A pesar de los esfuerzos por implementar mejoras en diversos aspectos como la educación intercultural bilingüe o la salud, los problemas de accesibilidad y cobertura limitan la provisión de servicios. Por su parte, del lado colombiano se evidenciaron dificultades en aspectos sociales, sanitarios y ambientales, además de una baja calidad de la educación, altos niveles de desempleo y subempleo, y bajo acceso tecnológico.

Impactos a individuos

Uno de los impactos más evidentes en el terreno es el que afecta a la población joven involucrada en las actividades de la cadena productiva. Este grupo poblacional tiene como principales ocupaciones la recolección de hoja de coca, la labor como raspachines, la vigilancia de cultivos ilícitos o el transporte por vía fluvial o terrestre de los derivados de

la hoja de coca. Esta situación ha conllevado a un aumento en la criminalidad y afectaciones a su salud como efecto del consumo. Por ejemplo, del lado colombiano se encontró que a los jóvenes involucrados en el negocio se les paga con drogas, siendo así inducidos al consumo. En otros casos se conoció que si el pago no es con pasta de coca, trabajadoras sexuales son puestas a su servicio.

Por otro lado, en Perú también se evidenció el caso de niñas y jóvenes de las comunidades quienes establecieron relaciones con individuos colombianos involucrados en el tráfico y quienes luego de la erradicación fueron abandonadas por sus parejas, convirtiéndose en madres solteras. Otro asunto que fue comentado por algunos entrevistados se refiere a conflictos que se han generado al interior de las familias cuando existe relación de familia entre miembros de bandas y policías; estas circunstancias pueden prestarse para incrementar la fractura de núcleos familiares, limitar la acción de la Fuerza Pública y generar situaciones de venganza y violencia que afecte a miembros de las familias.

Finalmente también se encontró una situación en el lado peruano que generó preocupación en algunos miembros de la comunidad: actualmente el Ejército peruano cuenta con una base en la zona y dos en construcción, y al indagar sobre la operación de dichas bases se conoció que se reclutaría a jóvenes locales; dicho asunto preocupa porque algunos de los jóvenes que se reclutarán han estado involucrados en el cultivo de coca e incluso en actividades de procesamiento de drogas, lo cual los pone en una situación de alto riesgo debido a la lucha por la información y el control sobre el funcionamiento del mercado, incluyendo rutas.

Impactos a tejidos sociales y comunitarios

Paradójicamente la convivencia entre algunas comunidades y narcotraficantes parece ser estable, varios líderes comunales fueron enfáticos en anotar que una de las reglas tácitas de su convivencia con este tipo de actores pasaba por limitar el uso de la violencia o ejercerla en lugares alejados, fuera de las comunidades, a fin de que no afecten lo que ellos denominan la 'tranquilidad' local.

Asimismo, se encontró que los diversos grupos poblacionales de la frontera colombo peruana viven y resisten los impactos del tráfico ilegal de drogas de manera diferente. A lo largo de dicha frontera coexiste una diversidad de poblaciones donde se destacan varias etnias indígenas (Huitotos, Tikunas y Yaguas) así como población de distintos credos; en el lado peruano mayormente israelitas y cristianos evangélicos.

Narcotráfico y comunidades indígenas

En el lado colombiano las comunidades indígenas consideran que el poder criminal detrás de toda la cadena relacionada con el tráfico ilegal de drogas es un transgresor de la cultura ancestral y se manifiesta como consecuencia del mal uso de la planta; autoridades indígenas Huitoto piensan que el hombre occidental ha alterado el uso y naturaleza de la planta. "La planta de la coca es sagrada para los pueblos indígenas, es de color verde no blanco, el hombre occidental en su ambición de poder y riqueza ha transformado la planta y su poder medicinal". Asimismo, asocian ese poder criminal a la pérdida de la identidad de sus jóvenes al ser reclutados por las mafias para trabajar como raspachines.

Estas comunidades desean que el Gobierno colombiano respete su autonomía y sus prácticas culturales que contemplan el cultivo de la coca como planta sagrada, sin ser perseguidos por la ley. Para ello un Curaca, representante de la Autoridad Civil Indígena, nos dio a conocer que

"existe un manifiesto de los pueblos indígenas del Putumayo y la Amazonía que aboga por el derecho a cultivar sus plantas medicinales y tradicionales como son la coca, la marihuana y la amapola. En el caso de la coca, esta es utilizada para el "mambeo", ritual indígena para compartir la palabra y la búsqueda de los saberes tradicionales".

Por su parte en Perú el cultivo de coca no está prohibido sino regulado por la ley. Sobre estos cultivos no se encontraron mayores diferencias entre cultivadores indígenas y no indígenas; las principales diferencias radican en la propiedad de la tierra (si es comunitaria o privada) y en algunos casos el dueño es desconocido. En ambos casos se trata de agricultores pequeños y medianos, quienes venden su producción a compradores para su procesamiento. Se cultiva en tierras altas ya que muchas zonas en la frontera son inundables.

Los líderes de comunidades indígenas entrevistados hicieron referencia a la falta de atención del Estado, a las escasas oportunidades de desarrollo y a las demoras para la titulación de tierras. Ante esta situación de vulnerabilidad el narcotráfico se convierte en una opción para los más jóvenes, lo cual se ve como una de las principales amenazas a la comunidad y tradición indígena. También señalaron otros impactos negativos en las comunidades indígenas ligados al debilitamiento de estructuras comunales, por ejemplo, los Apus no son siempre las personas más respetadas de la comunidad, muchos miembros se resisten

a participar de la vida comunitaria o a realizar jornadas de trabajo comunal; parece evidenciarse el tránsito de un modo de vida colectivo a uno individualista.

Presencia e impactos de la comunidad israelita en la zona de frontera colombo peruana

Cabalococha concentra uno de los grupos más grandes de israelitas en la Amazonía peruana: en 2010 se consideraba que eran cerca de mil personas y con las comunidades del río Yavarí sumaban más de 2.500. La migración de israelitas a esa zona se conoce como la colonización de las fronteras vivas y se dice que fue el proyecto con contenido evangelizador y político de Ezequiel Atacausi Gamonal, que data de 1993, quien fundó la Iglesia Israelita del Nuevo Pacto Universal que ha traspasado fronteras y tiene alta presencia en países como Colombia, Ecuador, Brasil, Chile y Estados Unidos. En el área andina, esta iglesia es reconocida por dicho plan evangelizador que ha llegado a indígenas, campesinos y afrodescendientes.

Al igual que los indígenas, se evidenció que esta población también subsiste del cultivo de la hoja de coca y lo hacen con capital propio. Además de esta referencia, no fue posible establecer contacto con miembros de la comunidad ni ahondar en el tema. De lado colombiano, se estableció que es bien conocida la presencia israelita en la zona, pero se aduce que la mayoría se encuentra en el lado peruano y en minoría en el lado colombiano.

“Los israelitas peruanos han trastocado la palabra del maestro en zonas como Cabalococha siembran y defienden el cultivo de la hoja de coca”.

Tomado del Reportaje La Selva: la tierra prometida de los israelitas en el Perú. Diario El Comercio

En estos términos no resulta fácil establecer de primera mano los impactos percibidos por el fenómeno en la comunidad, sin embargo, no parece distinguirse de los demás grupos en cuanto subsisten de la economía y los medios de la zona, que en este caso es de carácter ilegal.

Como quedó evidenciado en este apartado, la frontera colombo peruana es una zona donde confluyen diversas nacionalidades, culturas, saberes y credos que subsisten gracias al narcotráfico, el cual afecta culturas, erosiona saberes y divide creencias promoviendo nuevos conflictos y afectando tejidos sociales y culturales.

5. El narcotráfico y la destrucción del Amazonas

La importancia de la Amazonía es inconmensurable para la humanidad y aún así, la forma en la cual el cultivo y la producción de coca en la frontera colombo peruana se llevan a cabo está destruyendo esta zona conocida como el pulmón del mundo. Algunos testimonios del lado colombiano dieron cuenta de la existencia de una crisis socio-ambiental como consecuencia de la bonanza cocalera, la cual ha estado acompañada sin duda por la contaminación medio ambiental y el deterioro del ecosistema por la tala de bosques secundarios para el establecimiento de cultivos ilícitos. La tala ilegal de madera, sobre todo en el Amazonas brasileiro, es una de las grandes tragedias ambientales subreportadas hoy en día.

Las principales afectaciones ambientales derivadas del narcotráfico que se identificaron incluyen:

- Destrucción y quema de bosque amazónico y ruptura de ciclos biológicos.
- Vertimiento de precursores químicos en las fuentes de agua.
- Vertimiento de residuos plásticos de insumos arrojados a los ríos.
- Cambio del valor de uso del suelo, dándole paso al nacimiento de un monocultivo de uso ilícito que genera tres cosechas al año.
- Disminución de la oferta ecológica piscícola.
- Utilización de un paquete tecnológico para mantener el monocultivo (insecticidas, herbicidas y fertilizantes) elaborados por empresas multinacionales de tipo legal.

Lo anterior sin contar las afectaciones en la vida humana, pues se conoció que al parecer no existen estudios de la composición fisiológica del estado del agua, lo cual resulta problemático ante la carencia de acueductos y debido a que el agua de consumo humano proviene de esas mismas fuentes hídricas.

Los impactos medio ambientales asociados al narcotráfico han sido una dimensión que se ha trabajado muy poco en materia de política pública (con algunas excepciones, por ejemplo los manuales de destrucción de cultivos por parte del Ejército colombiano prohíben el vertimiento de precursores a los ríos así como la quema de plásticos y químicos como se solía hacer en el pasado). Sin duda, la falta de reconocimiento y mayor visibilidad de este fenómeno compromete no solo la fauna y flora, sino la calidad de vida y derechos fundamentales de las poblaciones que necesitan del río y de la selva para sobrevivir.

Consideraciones finales y recomendaciones

El fenómeno de tráfico de drogas en la frontera colombo peruana se mueve entre el cultivo de la hoja de coca y la producción de cocaína y sus derivados en el lado peruano; la presencia y dominio de redes criminales que manejan este fenómeno del lado colombiano; y el consumo y el tráfico de drogas hacia otros países del lado brasilero.

Los impactos más relevantes del fenómeno del tráfico ilícito de drogas hallados en la elaboración de este reporte fueron: i) el desplazamiento o la migración de personas a la frontera para llevar a cabo el cultivo de hoja de coca y otras acciones asociadas al fenómeno por considerarla una zona gris de la presencia estatal; ii) la cooptación de la economía, la institucionalidad y la sociedad a través de la sostenibilidad económica derivada del lavado de activos; iii) numerosas afectaciones a los derechos humanos entre los cuales están los derechos de las niñas y jóvenes a no ser explotadas sexualmente, al acceso a oportunidades educativas y laborales legales e incluso a la conservación del medio ambiente; iv) las diversas afectaciones descritas a tejidos sociales y culturales presentes en el entorno; v) la profundización y creación de conflictos y divisiones entre las comunidades, habitantes, culturas y nacionalidades; y vi) las afectaciones generadas por las medidas adelantadas para contrarrestar el fenómeno, en especial en lo relacionado con la subsistencia, criminalización y condiciones de seguridad de las comunidades.

Bajo este panorama el balance de la frontera colombo peruana es poco alentador: contextos como el de esta zona con precaria presencia estatal y con predominio de economías criminales y vulneraciones de derechos humanos, son contextos de alta conflictividad y de relaciones de poder desiguales mediadas por la corrupción o las armas, y acompañados de la naturalización de la violencia y el silencio.

Ahora bien, ¿qué se debe hacer? En términos generales la solución al problema de las drogas debe pasar por acciones que transformen prácticas comúnmente aceptadas y que sostienen el fenómeno, tales como la corrupción, la cooptación política, el silencio o el aislamiento. En este sentido las recomendaciones generales a largo plazo incluyen:

- Fortalecimiento a la institucionalidad de control y entes judiciales y de policía para que se lleven a cabo los controles sobre el actuar de los servidores públicos de manera independiente e imparcial.

- Fortalecimiento de la sociedad civil para la generación de ejercicios de veeduría ciudadana que puedan hacer contrapeso y vigilancia al cumplimiento de las funciones por parte de los servidores públicos, y que además promueva su participación en ejercicios de construcción de política.
- Generación de infraestructura y oportunidades que permitan que la frontera cuente con mejor comunicación, acceso y conexión con el resto del país para que deje de entenderse como una zona gris dentro del mapa nacional en términos de presencia institucional.
- Fortalecimiento de una cultura de valores a través de un ejercicio pedagógico que desafíe la dicotomía de lo legal y lo ilegal e incluya reflexiones respecto al valor de lo público, la resolución de los conflictos a través de medios diferentes a la violencia, el valor del trabajo, la importancia de las visiones de mundo propias y de otras culturas, y el respeto por el medio ambiente.

Ahora bien, el valor de esta investigación radica en traer a la luz dinámicas locales que muchas veces se ignoran en el momento de establecer políticas públicas a nivel nacional, y en ofrecer un enfoque de construcción de paz para atender un fenómeno que normalmente se entiende solo desde lo criminal o desde la oferta y la demanda. Esta sección ofrece recomendaciones de política pública que varían en su nivel de detalle o alcance pero que reflejan las particularidades de una zona como la frontera entre Colombia, Brasil y Perú.

1. Capitalizar los espacios políticos que se abren en cada uno de los países para promover el debate a nivel nacional y regional

Actualmente cada país se encuentra atravesando coyunturas políticas que pueden ser capitalizadas para abordar temas relacionados con una nueva política contra las drogas o algunos de los delitos conexos tales como la corrupción.

Bajo ese entendido, los procesos de paz en Colombia ofrecen una enorme oportunidad de abordar varios de los temas necesarios para una discusión abierta, realista y participativa en torno a la lucha contra las drogas. Por un lado:

- Permite al presidente Juan Manuel Santos llevar la discusión que ha estado liderando a nivel internacional en torno a la necesidad de repensar la política contra las drogas, al ámbito nacional.
- Permite involucrar a autoridades regionales y locales en el diseño y ejecución de medidas contra el narcotráfico y delitos conexos.

- Permite ser más contundente en la desarticulación de estructuras criminales como las BACRIM, al ser uno de los temas prioritarios que las FARC ha demandado al Gobierno colombiano (y del cual dependerá en gran medida la garantía de su seguridad).
- Permite involucrar a comunidades y sociedad civil a través de los diferentes mecanismos de verificación que existirán en el territorio, donde las comunidades y la sociedad civil en general podrán aportar, hacer seguimiento y veeduría a las políticas para contrarrestar fenómenos como el tráfico ilícito de drogas y a los impactos que de ellas se deriven.
- Permite al Gobierno de Colombia dar trámite de forma más asertiva a cualquier tensión que pueda surgir con el Gobierno de los Estados Unidos y su política antidrogas, en tanto la prioridad del Gobierno colombiano es garantizar la sostenibilidad de los acuerdos.

Por su parte en Perú el recién electo presidente Pedro Pablo Kuczynski, quien ganó unas elecciones caracterizadas por importantes señalamientos y acusaciones a candidatos y partidos políticos sobre el financiamiento por parte del narcotráfico, juró “limpiar al Perú” de los múltiples problemas que le afectan, a saber: el narcotráfico, la inseguridad y la corrupción. Por otro lado, el proceso de *impeachment* y la destitución de la presidenta Rouseff, así como las numerosas investigaciones, condenas y protestas de ciudadanos frente a la corrupción en Brasil abren espacios importantes para tener conversaciones difíciles pero necesarias para la paz y estabilidad del país.

2. Fortalecer la cooperación entre los tres Gobiernos y reanimar iniciativas existentes

Se recomienda la reactivación de los acuerdos de triple frontera para la lucha contra el fenómeno de drogas y de la comisión de seguridad correspondiente, el cual debe establecer un plan de trabajo, unos indicadores de seguimiento y debe contar con la veeduría de organismos como la Defensoría del Pueblo y acompañamiento de la sociedad civil. No menos importante debido a que ya ha pasado tiempo desde su creación y que se han presentado importantes cambios en cada país, la reactivación de estos espacios debe partir de un análisis que tenga en cuenta las dinámicas actuales, desde donde se actualice su enfoque y las acciones correspondientes. Asimismo, tal análisis debe prever los impactos que todas las acciones tienen sobre los diferentes actores que habitan la zona.

3. Anticipar los riesgos y oportunidades para la triple frontera asociados a la implementación de los acuerdos con las FARC en Colombia

Si bien este es un punto de mayor importancia para Colombia, la relevancia de lo que se decida en La Habana tendrá un impacto en las dinámicas de la frontera. Una aproximación inicial a este análisis permite anticipar los siguientes riesgos:

- Aumento de desplazamiento de personas a la frontera como consecuencia de la sustitución de cultivos en lugares de operación de las FARC. La precaria presencia de la institucionalidad, la corrupción y la geografía de la zona son oportunidades para el negocio.
- Fortalecimiento de las estructuras criminales existentes en las zonas que dominan el negocio del narcotráfico o creación de nuevas estructuras que emprendan una lucha por el territorio, no solo por su ubicación estratégica sino por la posibilidad de expansión de las redes de tráfico.
- Incremento de las violaciones a los derechos humanos dado que al entrar a un escenario de lucha entre carteles, la violencia, la ‘ley del silencio’ y la intimidación pueden verse exacerbados.
- Exacerbación de la corrupción y la afectación de los tejidos sociales por el fortalecimiento del negocio de tráfico de drogas en la región.

Por otro lado, el proceso de paz también abre oportunidades para la frontera, en tanto la planificación de las medidas de implementación de los acuerdos de La Habana, en particular el punto sobre “Solución al problema de drogas ilícitas”, comprenda la inclusión de la frontera colombo peruana a un mediano plazo²⁵. Asimismo, varios de los puntos del acuerdo entre Gobierno y FARC

“Aspiramos a un país en paz y sin el problema de las drogas ilícitas y somos conscientes de que lograr tal propósito depende también de consensos y definiciones de alcance global por parte de todos los Estados, en particular, por aquellos que de manera directa o indirecta se han visto afectados por este problema de carácter transnacional”.

Acuerdo Solución al Problema de las drogas ilícitas. Mesa de Negociaciones Gob. Colombiano y FARC-EP



frente al problema de las drogas, de ser implementados exitosamente, pueden tener un efecto en cadena en la frontera. Éstos son:

- La solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en lo referente a enfrentar el crimen organizado y poner en marcha políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulen y mantengan el problema de la producción y comercialización de drogas²⁶.
- Puesta en marcha de una campaña nacional que promueva diferentes valores y alerte sobre el lavado de activos, y promueva el control y la fiscalización frente a la corrupción en todos los niveles²⁷.
- Control de insumos, lucha contra la corrupción y diálogo a nivel internacional para avanzar en la construcción de consensos para derrotar este fenómeno.

4. Reconocer los diversos eslabones de la cadena y responder de acuerdo a lo que cada uno representa para el narcotráfico

En la actualidad se ha reconocido la necesidad de desarrollar una política que responda a la multidimensionalidad del problema, enfocándose “en las labores de prevención y

mitigación en los eslabones más débiles y vulnerables, y los esfuerzos de carácter más punitivo en aquellas organizaciones que se lucran del tráfico de drogas y que tienen vínculos directos con actividades criminales y generación de violencia”²⁸.

Así pues, en la frontera esto quiere decir que indígenas, jóvenes y comunidades ribereñas que sirven como puntos de acopio no deben ser el foco de las medidas punitivas sino de prevención y mitigación de su condición de vulnerabilidad ante el problema. Mientras tanto se debe continuar y fortalecer las acciones penales y punitivas que se vienen adelantando contra enlaces y traficantes. Este hecho es reconocido por los actores locales pero muchas veces no corresponde con la visión a nivel nacional.

5. Atender los impactos negativos de las labores de erradicación y fumigación, sobre todo en materia económica

Si bien este estudio ha mencionado algunos de los impactos negativos de las medidas de control en materia política, de salud y medio ambiente, atender los impactos económicos puede resultar más estratégico en materia de prevención.

En este sentido los efectos de la erradicación adelantada en Perú en 2015 son ejemplarizantes al poner en evidencia la gran vulnerabilidad de la economía local y su alto nivel de dependencia del narcotráfico.

De aquí que acciones como la promoción de desarrollo alternativo sin componentes de infraestructura o garantías de comercio sostenibles profundicen la situación de marginalidad de las comunidades, incentivándolas a tomar la opción de participar de la cadena criminal para proveer su subsistencia. Asimismo, las medidas que se adelanten en relación con el acceso a mercados, tecnificación del campo, formalización de la tierra, protección laboral y acceso a servicios públicos de los campesinos, fortalecimiento de capacidades a asociaciones y organizaciones productivas deben ser realizadas con base en el diálogo y la efectiva participación de las comunidades y la sociedad civil organizada, para garantizar el efectivo goce de los derechos y la apropiación de las medidas que promuevan el desarrollo de la región.

En el corto plazo la respuesta puede estar en programas de erradicación graduales de modo que el impacto no sea tan inmediato ni severo. Se debe contar con un ‘plan de choque’ en materia económica que permita concentrarse en las

barreras que enfrentan los beneficiarios para poder producir y comercializar sus productos, más que en el componente de asistencia técnica del producto como tal.

En el largo plazo la respuesta se encuentra en la diversificación productiva de estas zonas, donde diferentes economías puedan subsistir y prosperar simultáneamente con la suficiente tecnología, capital e infraestructura para ello. Así por ejemplo, para la frontera el sector de turismo puede desarrollarse más para ofrecer alternativas a los habitantes. No obstante, es importante considerar los impactos que cada una de estas actividades puede generar a los diferentes segmentos de la población; mientras que el turismo, por ejemplo, puede ser muy atractivo para comerciantes urbanos, puede constituirse como una amenaza para la cultura y seguridad de poblaciones indígenas.

6. El narcotráfico en la triple frontera debe ser entendido y manejado como un problema ambiental grave

El narcotráfico, la minería ilegal y la tala ilegal de madera son las principales amenazas para el Amazonas. Si bien esta dimensión no es desconocida por los principales actores, la preponderancia de los aspectos punitivos y prohibicionistas de la lucha contra el narcotráfico han puesto en un lejano segundo plano los efectos ambientales sobre la destrucción del Amazonas. Esta conexión debe hacerse más visible en los debates y las políticas (por ejemplo, debería ser un componente central de la nueva agenda de la comisión fronteriza) y convocar un sentido de urgencia frente a la extensión del daño ambiental que se ha generado (y que algunos expertos ya califican como irreversible).

Asimismo, la cooperación entre los gobiernos también debe cubrir este punto. Se podría pensar en acciones de colaboración y asistencia técnica entre miembros de la Fuerza Pública en Perú y Colombia para el manejo y la destrucción de precursores químicos y laboratorios, reconociendo la experiencia del Ejército colombiano en esta materia.

Citas

- 1 Instituto Nacional de Estadísticas e Informática INEI <http://ineidw.inei.gob.pe/ineidw/#> consultado el 9 de junio de 2016
- 2 Al respecto ver Allen, C. (2005) *An industrial Geography of cocaine*. Routledge: New York; Kenney, M. (2007) 'The Architecture of Drug Trafficking: Network Forms of Organisation in the Colombian Cocaine Trade', *Global Crime*, 8:3, 233 - 259; Mujica, Jaris & Zevallos, Nicolás. (2015) *Consideraciones para una política antidrogas desde un enfoque de Seguridad Humana*. En: Mujica, Jaris & Zevallos, Nicolás (Ed.). *Herramientas y métodos sobre el tráfico de cocaína*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - Devida, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP, Laboratorio de Criminología y Estudios sobre la Violencia PUCP. ISBN: 978-9972-2840-4-5
- 3 De acuerdo al UNODC, los patrones del tráfico ilícito de drogas cocaínicas en la región pueden haber mostrado una variación, debido a dos motivos: la disminución de la capacidad productiva colombiana y a la mayor demanda de Brasil como mercado emergente. Esto se contrasta con el incremento del volumen de incautaciones de cocaína en Brasil. Las mismas se han triplicado desde el 2004 hasta el 2010, alcanzando las 27 toneladas en este último año. Al respecto, revisar UNODC Reporte Mundial de Drogas 2012, p. 56 y p. 58
- 4 *Ibid*
- 5 Pedro Arenas. *Tráfico de Drogas y Construcción de Paz*. Desayuno de Paz. Rodeemos el Diálogo. Junio de 2016
- 6 UNODC. *Análisis Multitemporal de Cultivos de Coca Período 2001 - 2012*. Bogotá - Colombia. Agosto de 2014. pp 8. http://www.biesimci.org/Documentos/Documentos_files/Analisis_Multitemporal_2001_2012_PUBLICAR.pdf
- 7 UNODC. *Análisis Multitemporal de Cultivos de Coca Período 2001 - 2012*. Bogotá - Colombia. Agosto de 2014. pp 8. http://www.biesimci.org/Documentos/Documentos_files/Analisis_Multitemporal_2001_2012_PUBLICAR.pdf
- 8 Este Sistema, esta compuesto por tres convenios internacionales que regulan la fiscalización de drogas creados por la Organización de las Naciones Unidas ONU, a saber i) La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, con su enmienda de 1972, ii) tiene por objetivo "combatir el uso indebido de drogas mediante una acción internacional coordinada y iii) la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988
- 9 UNODC. *Análisis Multitemporal de Cultivos de Coca Período 2001 - 2012*. Bogotá - Colombia. Agosto de 2014. pp 8. http://www.biesimci.org/Documentos/Documentos_files/Analisis_Multitemporal_2001_2012_PUBLICAR.pdf
- 10 UNODC. *Colombia, Monitoreo de cultivos de Coca 2014*. pp 41. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf
- 11 La frontera no es la principal zona de producción cocalera. La cuenca del Bajo Amazonas es la cuarta cocalera del Perú muy por debajo de los niveles de producción del VRAEM, La Convención-Lares e Inambari Tambopata
- 12 Cabe señalar que la normativa peruana si prevé modalidades de cultivo legal, autorizado por el Estado.
- 13 Hay una distinción entre cultivos lícitos e ilícitos en Perú, debido a la posibilidad de cultivo y consumo controlado, como práctica cultural en dicho país.
- 14 Presidencia de la República <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160204-plan-colombia/plan-colombia.html#que-esconsultado> el 20 de julio de 2016
- 15 Departamento Nacional de Planeación https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf consultado el 20 de julio de 2016
- 16 *Ibid*
- 17 Referencia realizada durante entrevistas realizadas el 26 de abril de 2016
- 18 UNODC, Colombia, monitoreo de cultivos de coca 2014, Colombia: 2015, pp. 100. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf
- 19 Referencia realizada en entrevista realizada el 30 de abril de 2016
- 20 Transparencia por Colombia. <http://indicedetransparencia.org.co/ITM/Alcaldias> consultado el 8 de julio de 2016
- 21 http://caracol.com.co/radio/2016/04/03/judicial/1459685494_275893.html consultado el 12 de julio de 2016
- 22 <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/exdiputado-del-amazonasenredado-por-nexos-con-banda-criminal/14010364> consultado el 5 de junio de 2016
- 23 Colombia y Perú acuerdan limpiar el Putumayo <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/lucha-contra-narcotrafico-y-mineria-legal-principalesenemigos-de-colombia-y-peru/14615838> consultado el 20 de julio de 2016
- 24 Referencia realizada en entrevista 27 de abril de 2016
- 25 Sobre este punto es importante precisar que aún no es clara la forma en la cual se definirán los lugares de implementación de los acuerdos, sin embargo, es sano entender que en un primer momento habrá prioridad en los lugares donde las FARC tienen presencia y bajo ese entendido, la frontera no haría parte de ese filtro. Adicional a ello, el acuerdo sobre drogas ilícitas establece criterios específicos para la aplicación del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos- PNI que solamente tiene en consideración criterios asociados al cultivo, más no a otros eslabones del fenómeno. Sin embargo, por el potencial de la frontera en temas de reactivación o foco de conflictividad sí puede ser estratégico- y se relaciona más con el acuerdo de implementación de los acuerdos que se está trabajando en La Habana actualmente y en donde consideramos relevante su inclusión.
- 26 Página 24. Borrador conjunto Acuerdo Solución al Problema de Drogas Ilícitas. Mesa de Conversaciones La Habana Cuba. Gobierno de Colombia-FARC-EP
- 27 Página 22. *Ibid*
- 28 Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de Drogas en Colombia, Informe final mayo 2015. p. 9. <http://www.odc.gov.co/INICIO/Noticias/ArtMID/2976/ArticelID/1165/Comisi243n-asesora-para-la-pol237tica-de-drogas-en-Colombia>

Reconocimientos

Esta investigación fue llevada a cabo por Alba Centeno, Dairo Alejandro García y Nicolás Zevallos, este último en representación de la Pontificia Universidad Católica del Perú. International Alert agradece el apoyo y financiamiento del Programa Global de Política de Drogas de la Open Society Foundation para esta publicación.

International Alert agradece igualmente el apoyo de sus donantes estratégicos: El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido UKAID; la Agencia de Cooperación Internacional Sueca; El Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y el Departamento Irlandés de Asuntos Exteriores y Comercio. Las opiniones aquí expresadas son exclusivas de International Alert y no necesariamente reflejan la opinión de sus donantes.

Impreso por D. R. ink. Fotos © Mónica Echeverría Burbano/International Alert

International Alert

346 Clapham Road, London, SW9 9AP, United Kingdom

Tel +44 (0)20 7627 6800 Fax +44 (0)20 7627 6900

Email info@international-alert.org

www.international-alert.org



/InternationalAlert



@intalert

Registered charity no. 327553

ISBN: 978-1-911080-36-7