

Ventajas competitivas de las drogas ilegales en los países andinos: el Estado, las instituciones sociales y el capital social

Francisco Thoumi¹

I. Introducción

El éxito de las políticas antidrogas necesita de una amplia comprensión de las causas que explican las razones por las cuales se ofrecen y demandan las drogas ilegales. Este requerimiento básico de política es con frecuencia olvidado y una de las razones por las cuales las políticas antidrogas con mucha regularidad fallan en alcanzar sus objetivos. Este artículo revisa y evalúa algunos de los elementos principales de la etiología de la oferta de drogas psicoactivas, comúnmente usados para la formulación y ejecución de políticas. Identifica algunos factores económicos, sociales y políticos que han estado ausentes de dicho análisis e ilustra las causas estructurales detrás de las ventajas competitivas de las drogas ilegales en Bolivia, Colombia y Perú.

A. La estructura de la industria de drogas ilegales en los países andinos

Los cultivos de coca han alimentado la demanda doméstica tradicional en los países

andinos desde tiempos inmemoriales. La coca se ha usado principalmente como un estimulante suave entre nativos andinos que mastican hojas de coca mezcladas con lima en una porción diaria. La industria de drogas ilegales se tornó importante solamente durante los últimos treinta años, aunque su desarrollo varía de manera significativa de un país a otro. La producción ilegal de cocaína a comienzos de los años setenta estuvo basada en cultivos tradicionales de coca en Bolivia y Perú. En dichos países la coca era procesada para obtener pasta de coca o base de cocaína y luego se transportaba a Colombia, donde se llevaba a cabo la mayor parte del refinamiento de la cocaína. Los colombianos desarrollaron redes de mercado mundial que introdujeron la cocaína a Estados Unidos, Europa Occidental y otros países. Los bolivianos y los peruanos se involucraron sólo marginalmente en estas actividades.

Durante los años ochenta hubo una gran expansión de los cultivos de coca en Bolivia, Colombia y Perú, pero los colombianos continuaron controlando la mayor parte de las exportaciones

¹ Consultor Naciones Unidas, Bélgica.

de cocaína. En Bolivia y Perú se desarrollaron organizaciones criminales y algunas comenzaron a producir cocaína. Mientras tanto se registraron algunos intentos de desarrollar sus propios sistemas internacionales de contrabando, que demandaba sólo una proporción pequeña de la producción de estos países, la mayoría de la cual fue vendida a colombianos. Los traficantes de drogas trataron de diversificar sus productos y mercados. La semilla del opio comenzó a ser cultivada en Colombia y Perú. Un nuevo producto, el *crack*, fue introducido en el mercado de Estados Unidos.

Durante los años noventa el cultivo de amapola se expandió en Colombia y se deterioró en Perú. Colombia se convirtió en el principal exportador de heroína a Estados Unidos. Los cultivos de coca evolucionaron de diversas formas en los tres países. Hasta 1998 se mantuvieron relativamente constantes en Bolivia, año después del cual se registró una agresiva campaña de erradicación que dio como resultado una fuerte baja en los cultivos. La producción de coca en Perú declinó como consecuencia de una combinación de factores: el gobierno derribó algunas avionetas de narcotraficantes haciendo difícil su exportación hacia Colombia, en este país el gobierno dismanteló el cartel de Cali, principal comprador en Perú, y un hongo afectó grandes áreas de cultivo. A finales de los noventa la producción de coca pareció retornar a los niveles anteriores en respuesta a un incremento de la demanda por parte de grupos criminales que empleaban materia prima boliviana. Durante esta década los cultivos de coca se expandieron de manera dramática en Colombia hasta convertirse en el primer productor mundial.

Las dos principales organizaciones exportadoras colombianas de los años ochenta, los

carteles de Cali y Medellín, fueron desarticulados como resultado de los esfuerzos del gobierno y nuevos actores ingresaron a la industria ilegal. Los mexicanos desarrollaron fuertes redes de distribución en la costa oeste de Estados Unidos, a quienes los colombianos ahora les venden una parte importante de su producción de cocaína fuera de Estados Unidos. El incremento en la producción de coca en Colombia ha llevado a las organizaciones de narcotraficantes bolivianas y peruanas a buscar otros mercados. Una proporción importante de la producción de dichos países se dirige actualmente hacia Europa y otras nuevas regiones consumidoras. De igual forma, han buscado contactos con organizaciones mexicanas, pasando por encima de los colombianos.

Los actores de las drogas ilegales varían sustancialmente en cada país. Los campesinos son el grupo más grande de actores en la industria de las drogas ilegales en los tres países, pero las diferencias entre ellos son sustanciales. En Bolivia los campesinos están organizados en sindicatos que median entre el gobierno y los demás países u organismos multilaterales de un lado, y los campesinos de otro. En Perú los campesinos no han sido tan ordenados pero sí cuentan con importantes instituciones comunales. Cuando el grupo guerrillero Sendero Luminoso intentó controlar las áreas de cultivo de coca y recolectar impuestos en los años ochenta y comienzos de los noventa, ellos organizaron, con el apoyo del gobierno, Rondas Campesinas, grupos de autodefensa que lucharon contra la guerrilla y protegieron a los campesinos. Las organizaciones de campesinos en Bolivia y Perú han controlado la violencia en las áreas de cultivo de coca. La mayor parte de los cultivadores de coca y amapola en Colombia son campesinos

desplazados por violencia política y criminal. Se han establecido individualmente en tierras de difícil acceso y sus vidas han estado marcadas por la violencia. En contraste con Bolivia y Perú, en Colombia se han establecido campesinos armados en áreas de cultivo de coca y amapola. Las regiones de cultivos ilícitos en este país han sido muy violentas y ni el Estado ni la sociedad civil cuentan con sistemas de solución pacífica al conflicto. La guerrilla tomó ventaja de esta debilidad, estableció un orden social y recaudó impuestos sobre la producción ilícita y el narcotráfico.

Los carteles colombianos de las drogas han sido muy violentos y, en ocasiones, han empleado el terrorismo en contra de la población y han asesinado candidatos presidenciales, jueces, políticos y otras personalidades que se les opusieron. La violencia ha sido también un arma frecuente contra sus competidores. En Bolivia, los grupos de traficantes han llegado a acuerdos de "caballeros" para dividir el mercado y evitar la violencia. En algunas épocas los narcotraficantes peruanos han empleado la violencia entre ellos, pero el grado de violencia generado por la industria ilegal ha sido mucho más bajo que en Colombia. Solamente en este país uno puede argumentar que se ha vivido el "narcoterrorismo".

B. Las causas más aceptadas en el desarrollo de la industria de drogas ilegales

La mayoría de las explicaciones de por qué la industria de drogas ilegales se desarrolló en un

país en particular están basadas en las impresiones de la gente, que no pasan las pruebas del rigor estadístico. Las causas mencionadas con mayor frecuencia para explicar por qué los países menos desarrollados producen drogas ilícitas son: pobreza, desigualdad económica, corrupción, crisis económica y la protección de productos agrícolas por parte de los países desarrollados. En éstos las explicaciones basadas en anomalías, marginalización social y pobreza están avanzadas. Estas explicaciones sustentan las bases de la política actual, pero para la región andina éstas son, a lo sumo, parcialmente satisfactorias.

Consideremos primero la pobreza. Los proponentes de esta hipótesis simplemente asumen que la pobreza es una causa. Es cierto que todos los trabajadores y la mayoría de los agricultores en los campos de cultivo de coca y amapola son bastante pobres, pero la mayor parte de los trabajadores agrícolas pobres en la mayoría de los países no participan en cultivos ilegales. También es cierto que la coca y la amapola crecen en países pobres, pero la mayoría de los países pobres no realizan cultivos ilegales. Por ejemplo, en la región andina, Ecuador es más pobre que Colombia y Perú y no es un actor importante en el comercio de las drogas, mientras que Colombia, significativamente más rico que Bolivia, Ecuador y Perú, es el actor principal de las drogas ilegales. Dentro de Colombia no existe una correlación entre niveles de pobreza de campesinos y cosechas ilegales².

Además es también cierto que en Colombia existen grandes cultivadores de coca que son re-

² Tampoco hay correlación entre pobreza y muertes violentas. Gaitán-Daza (1995).

lativamente ricos (Uribe, 1997) y la mayor parte de los participantes en la producción ilegal y contrabandistas tienen relativamente altos niveles de educación y alternativas de empleo en la economía legal, y no pueden argumentar pobreza (Hernández, 1997). En Bolivia la mayoría de los migrantes que llegaron a Chapare no provenían de las regiones más pobres del país, Oruro, Chiquisaca, Potosí y Tarija, sino de tierras altas cercanas "donde los cultivadores de coca mantienen cultivos tradicionales de gran altitud" (Blanes y Mansilla, 1994). Más aún, no existe evidencia de que los narcotraficantes abandonen el negocio ilegal después de conseguir unos cuantos millones de dólares.

La historia de los países andinos es bastante ilustrativa con respecto a la desigualdad. Durante los años ochenta, "la década en la cual las drogas ilegales crecieron a un mayor ritmo en Colombia, los indicadores de desigualdad de ingresos y pobreza realmente cayeron y los estándares de vida de la mayoría de los colombianos se incrementaron, mientras que los niveles de ingreso estaban cayendo en Bolivia y Perú"³.

Miremos ahora el papel de la crisis económica. Betancourt y García (1994), Tovar (1994), Vargas y Barragán (1995) y otros asocian las crisis regionales durante los años ochenta al desarrollo de las organizaciones de narcotraficantes en Colombia. Durante los años ochenta Colombia fue el único país en América Latina y el Caribe que evitó la crisis de la deuda externa enfrentada por la región y el único en el cual el

PIB no decreció en un año calendario. No hay duda de que algunas regiones colombianas experimentaron dificultades económicas, pero fueron mucho más suaves que aquellas enfrentadas por otros países andinos y, aún así, fue en Colombia donde se desarrollaron las más grandes organizaciones internacionales de narcotráfico.

Rodas (1996) asocia el crecimiento de la industria ilegal en Bolivia con el colapso del mercado internacional del algodón en los años setenta. Cada analista de la experiencia boliviana relaciona la leve crisis minera del país a comienzos de los ochenta con la migración de mineros al Chapare y la expansión de los cultivos de coca. En Perú, Cotler (1996) sitúa la crisis de la deuda externa de comienzos y mediados de los ochenta y el gran desacierto en el manejo de la economía durante la administración de Alan García al cultivo de la coca en el valle de Huallaga Alta. Sin embargo, muchos países han experimentado crisis similares antes de los años ochenta, incluyendo Bolivia y Perú, sin embargo no terminaron produciendo drogas ilegales.

La corrupción es también asociada frecuentemente con la industria de drogas ilegales. La relación entre drogas ilegales y corrupción es difícil de determinar claramente. Primero, la corrupción tiene importantes dimensiones culturales que limita cualquier definición a un entorno social particular. Los comportamientos considerados como corruptos en algunos entornos en otros no lo son. Segundo, corrupción y tráfico de drogas son difícilmente medibles y su tamaño, alcance e importancia son difíciles de

³ Los datos para sustentar este argumento se encuentran en Banco Mundial (1993). Para comportamientos de países específicos véase Painter (1994) para Bolivia, Thoumi (1995a) para Colombia, Álvarez (1992), Cotler (1996).

establecer. En tercer lugar, la corrupción es un fenómeno multidimensional y diferentes tipos de corrupción pueden tener distintos efectos en la industria de las drogas. Cuarto, la relación entre drogas ilegales y corrupción es circular, es decir, la corrupción puede atraer la industria ilegal a una ubicación particular, pero las drogas ilegales también son una fuente importante de corrupción.

Con el fin de ilustrar la dificultad para relacionar drogas ilegales y corrupción basta con mirar los índices de "percepción de corrupción" de los países en 1998 y 1999 elaborados por Transparencia Internacional⁴. En 1998 Colombia fue el sexto país más corrupto del mundo, Ecuador y Venezuela estuvieron empatados en el séptimo lugar, Bolivia se ubicó en el puesto 16 y Perú en el 45. En 1999 Ecuador aparece como el decimotercero país más corrupto, el peor de la zona, seguido por Bolivia (20), Venezuela (25), Colombia (28) y Perú (59). Es obvio que el índice de corrupción con más frecuencia empleado es bastante inestable y no está directamente relacionado con la actividad de drogas ilegales.

No hay duda de que la pobreza, la desigualdad económica, la corrupción y las crisis generan incentivos para el desarrollo de una economía ilegal, pero no existe una simple relación de causa y efecto entre pobreza, desigualdad, crisis y la presencia de actividades económicas ilegales. Con el fin de formular políticas exitosas es necesario entender por qué, bajo ciertas circunstancias, estos factores llegan a convertirse en impulsores del desarrollo de las drogas ilícitas, pero no bajo otras circunstancias.

Las actividades legales y la industria de drogas ilegales son similares en su búsqueda de beneficios, pero la ilegalidad de la cocaína, la heroína y otras drogas psicoactivas generan mayores ganancias, por sus significativas diferencias con los bienes y servicios legales. Las notables diferencias entre patrones geográficos de producción, mercadeo y consumo de las drogas ilegales y los bienes legales resaltan la importancia de la ilegalidad.

Observemos primero la distribución geográfica de los productos agrícolas de distribución lícita como café, banano, tabaco, arroz, caña de azúcar, cacao, papas, trigo y maíz, para nombrar tan sólo algunos de los más importantes. Para estos productos la disponibilidad de recursos naturales determina cuándo un país puede producirlos y se ha encontrado que, virtualmente, todo país que puede producirlos, lo hace. Algunos países producen bienes de mayor calidad que otros, algunos producen a altos precios y otros a bajos, algunos son exportadores netos y otros importadores netos, pero todos los países producen alguna cantidad de ellos.

Un enfoque en industrias fácilmente transferibles, aquellas que requieren poco capital y tecnologías conocidas que no requieren de grandes habilidades o de plantas cercanas a los sitios de demanda o a las fuentes de materias primas, revelan un patrón similar. Por ejemplo, ropa, muebles en madera, zapatos de cuero, jabones y cosméticos y otros productos de fácil manufactura también son producidos virtualmente en todos los países. De nuevo la calidad varía, algunos países son exportadores netos y otros im-

⁴ Estos rangos fueron hallados en la página de internet de Transparencia Internacional.

portadores netos, pero todos los que pueden producir lo hacen.

En contraste con la agricultura legal y las industrias fácilmente transferibles, solo algunos países que pueden producir drogas ilegales, traficar y lavar ganancias de las drogas, en realidad lo hacen⁵. La coca es producida principalmente en algunas partes de las montañas de los Andes y la cuenca del Amazonas, pero podría ser producida también en varias otras regiones de África y Asia, América Latina e incluso en pequeñas áreas de Estados Unidos, en Puerto Rico, Hawái y Guam⁶. En la región andina, la coca es producida en especial en Bolivia, Colombia y Perú, mientras Ecuador, Venezuela y Brasil producen tan sólo cantidades marginales.

La distribución geográfica de la amapola es aún más incomprensible, ya que puede crecer en más regiones del mundo que la coca. La amapola puede darse en algunas regiones de Europa, grandes áreas de Asia y África, Norte América, tierras altas tropicales de Sur América y otras partes del hemisferio sur. Sin embargo en realidad pocos países cultivan amapola.

Los esquemas de producción de drogas basados en coca y amapola son también particu-

lares. Las hojas de coca que se convierten en pasta de coca y el látex de opio debe ser producido en o muy cerca a las zonas de cultivo. La base de coca, cocaína, morfina y heroína puede ser refinada en cualquier parte ya que son prototipos industrias de fácil movilidad y requieren muy poco capital, pocas habilidades de trabajo, las tecnologías requeridas son extremadamente simples y bien conocidas, los suministros químicos usados son comunes y todos tienen posibles sustitutos⁷.

Desde una perspectiva puramente económica, la estrecha distribución geográfica de las drogas ilegales es bastante desconcertante ya que su enorme rentabilidad provee fuertes incentivos para que puedan ser producidas en cualquier parte y llevan a la expectativa de un patrón de producción más disperso que aquel de los bienes legales.

También debe notarse que a pesar de que los patrones de producción y tráfico de drogas ilícitas son de manera significativa mas concentrados que aquellos de bienes legales se están expandiendo a través del mundo⁸. Más aún, los patrones de producción, mercadeo y consumo se han vuelto aún más complejos. No solamente incluyen más países sino que también nuevos

⁵ Por ejemplo, datos oficiales de 1990 de Estados Unidos indican que en dicho año solamente nueve países producían opio y cuatro producían coca, de interés para Estados Unidos, *United States Department of State, Bureau of International Narcotics Matters*, 1990. Reportes más recientes presentan una situación similar (UNDCP, 1997).

⁶ El desarrollo de los cultivos de coca en Colombia (Guaviare, Caguán) y en la cuenca amazónica boliviana (Chapare) muestra que la coca crece en varias áreas de cultivo no tradicionales. Todas éstas son selvas tropicales húmedas bajas, similares a aquellas en varias partes de África y Asia.

⁷ Descripciones de los procesos de producción y tecnologías empleadas son frecuentes en la literatura. Véase por ejemplo: Morales (1989), Thoumi (1995a), Clawson y Lee III (1996), y Uribe (1997).

⁸ Véase UNDCP (1997), Observatorio Geopolítico de Drogas (1996).

actores tales como guerrillas, paramilitares y organizaciones criminales internacionales. El comercio ilegal de drogas está en la actualidad relacionado con otras actividades criminales, tales como redes de lavado de dineros en varios paraísos fiscales, de armas ilegales, cigarrillos y otras redes de contrabando.

Las diferencias entre las distribuciones geográficas de productos legales y drogas ilegales generan varios interrogantes: ¿Por qué algunos países que producen cosechas ilegales no desarrollan sistemas de mercadeo internacional para los productos finales? ¿Por qué algunos países se tornan en lugares de transbordo mientras que otros similares no? ¿Por qué algunos países desarrollan industrias manufactureras de drogas ilícitas y otros no? ¿Hasta qué punto factores tales como clima, tierra y otros recursos naturales determinan cuándo un país produce drogas ilícitas? ¿Por qué los patrones de producción cambian a través del tiempo? Las organizaciones criminales confían en la lealtad de grupo pero ¿por qué algunos grupos étnicos y sociales desarrollan organizaciones criminales de drogas pero otros no? ¿Por qué las organizaciones criminales tienden a componerse de inmigrantes recientes y personas con un débil sentido de la pertenencia a la sociedad en general? Estas preguntas son científicamente intrigantes y políticamente importantes y deben ser contestadas para formular e implementar políticas de control efectivas.

Para contestar estos interrogantes es necesario entender por qué algunas sociedades son más propicias para desarrollar industrias ilegales y para tolerar actividades económicas ilegales que otras. Esta no es una tarea fácil, pero un buen punto de arranque es mirar qué tiene la economía

para decir sobre el comercio internacional y la economía del crimen.

II. La ventaja comparativa en drogas ilegales

Los modelos teóricos tradicionales de economía y comercio internacional postulan una función de producción, esto es la relación física entre insumos y productos. Cualquier proceso de producción requiere una serie de factores de producción: varios tipos de capital y trabajo, recursos naturales y tecnología. La abundancia relativa de estos factores determina en qué productos se va a especializar un país y qué va a exportar, es decir, los productos en los cuales tiene ventajas comparativas. Avances teóricos recientes muestran que cuando prevalece la competencia imperfecta, la estructura del mercado y las instituciones también afectan la naturaleza de los bienes y servicios que un país comercia. Así mismo, hay casos en los cuales la ventaja de un país es el resultado de un tipo de instituciones y la forma en que influyen sobre los mercados, y no el resultado de la abundancia relativa de los factores de producción. En estos casos se dice que el país tiene una ventaja competitiva.

Los modelos tradicionales de economía muestran que los países se especializan en bienes y servicios en los cuales tienen ventaja comparativa y competitiva, pero la especialización es raramente completa. El comercio internacional modifica la composición de los productos en un país, incrementando la porción de bienes y servicios en la cual el país presenta ventajas comparativas y competitivas y disminuyendo la producción en aquellos en los cuales los países no las tienen. Sólo en casos excepcionales el comercio internacional lleva a situaciones en las

cuales la producción de un bien en particular es eliminada de un país⁹.

Para explicar las diferencias de las distribuciones geográficas y la estructura de la industria de coca-cocaína y amapola-opio-heroína de aquellas industrias basadas en agricultura es necesario enfocarse en las diferencias entre industrias lícitas e ilícitas, especialmente las actividades requeridas en las industrias ilícitas pero no en las lícitas. Estas son:

- ❑ Comerciar con insumos ilegales, los cuales por lo general son sustancias controladas y deben ser contrabandeadas.
- ❑ Cultivar cosechas ilegales.
- ❑ Desarrollar sistemas clandestinos de procesamiento de la droga.
- ❑ Vender productos ilegales en el mercado doméstico.
- ❑ Contrabandear los productos finales fuera del país.
- ❑ Desarrollar redes de mercadeo internacional
- ❑ Transportar los dineros obtenidos de manera ilegal a través de fronteras internacionales y convertirlos en otra moneda sin revelar su origen.
- ❑ Lavare e invertir dineros obtenidos ilegalmente y manejar portafolios conformados por capital ilegal.

La realización exitosa de estas tareas requiere "habilidades ilegales" especiales empleadas para desarrollar las organizaciones del negocio ilegal, contratar sistemas de seguridad y de resolución de conflictos dentro de las organizaciones criminales, redes de apoyo social para proteger la industria de los esfuerzos de la ley, tener la voluntad de romper las leyes económicas y regulaciones y usar la violencia si es necesario.

Las habilidades de una actividad ilegal son prácticas para hacer negocios en diferentes entornos pero no son habilidades productivas en el sentido de que no hacen parte de la "receta" física para producir bienes y servicios y no son factores de producción. La utilidad de las habilidades de una actividad ilegal surge del entorno institucional en el cual opera la firma, las "reglas" impuestas por las instituciones, y no del proceso físico de producción por sí solo. Aparecen en un ambiente en el cual el gobierno no puede implantar sus propias reglas, leyes y regulaciones y en el que otras instituciones sociales toleran actividades criminales. En el fondo estas habilidades son empleadas para romper leyes y normas que regulan las actividades económicas. Puede argumentarse que muchas leyes crean obstáculos para el crecimiento económico y que romperlas incrementa el bienestar económico del país o que estas habilidades pueden "lubricar el funcionamiento de la máquina económica" y permitir la producción que de otra forma no tendría lugar" (DeSoto, 1986). Sin embargo, no son factores productivos, son comportamientos de respuesta a entornos legales e institucionales particulares.

⁹ Estos son normalmente casos en los cuales el país es muy pequeño y produce solo una limitada cantidad de bienes y servicios, o en los cuales las desventajas comparativas y competitivas son extremadamente grandes.

Comprender por qué algunos países desarrollan y emplean las habilidades ilegales mencionadas antes, mientras que otros no, constituye un prerrequisito para entender el desarrollo de la industria de drogas ilegales en un país y en otros no. Para hacer esto es necesario enfocarse en la economía de las actividades ilegales.

III. La economía de las actividades criminales

A. El modelo económico básico

La aproximación a la actividad económica ilegal está basada en la premisa de que muchas acciones criminales están motivadas por las ganancias económicas esperadas y en que estos crímenes pueden ser analizados en formas similares a otras actividades económicas. Desde este punto de vista, las decisiones para cometer un crimen se basan en una evaluación de los beneficios esperados de los crímenes comparada con los costos esperados y los riesgos involucrados¹⁰. Los beneficios netos esperados de una actividad criminal son iguales al beneficio que se pueda captar de dicha actividad en el mercado menos todos los costos de realizar la actividad, menos el valor del castigo esperado fijado por la persona que planea una actividad criminal. Esto último depende de la probabilidad de ser atrapado y la sentencia esperada.

La simple aproximación económica al crimen ha probado ser bastante útil en varios contextos

ya que puede explicar varios crímenes a través del tiempo en una región, en particular cuando el valor del posible beneficio, los riesgos de ser atrapado y las sentencias esperadas varían. Este modelo puede explicar valoraciones de crímenes en tanto que la estructura social y las restricciones sociales al crimen no cambien. Esta es la principal restricción del modelo, pero cuando la estructura social cambia no puede esperarse que se mantenga su poder explicativo. En especial el modelo no explica importantes diferencias entre países a través del comercio y mercadeo de drogas ilegales. Para ilustrar este punto consideremos algunos ejemplos:

- Colombia está profundamente involucrada en la industria de la cocaína mientras que Ecuador no lo está. Ya que los ingresos por droga y los costos son similares en ambos países debe concluirse que Ecuador no está involucrado en la industria de las drogas ilegales porque el castigo esperado en ese país es mucho más alto que en Colombia. Por tanto, para aceptar el modelo es necesario aceptar que Ecuador tiene una policía y un sistema de justicia superior que desestimula la industria de drogas ilegales mientras que los sistemas colombianos están totalmente corrompidos. Sin embargo, ambos países tienen gobiernos centrales débiles que sufren de una muy difundida corrupción. Los gobiernos locales están controlados por elites económicas y políticas y son muy vulnerables a sobornos y predispuestos a abusos de poder.

¹⁰ Esta aproximación fue originalmente desarrollada varias décadas atrás en un trabajo de seminario de Becker (1968) y ampliado en Becker (1976). Una publicación reciente de *The Journal of Economic Perspectives*, una publicación ampliamente difundida de la *American Economic Association* dedicada a diseminar hallazgos de investigaciones económicas recientes a una amplia audiencia ofrece un excelente conjunto de artículos que resumen el "estado del arte" en este campo. Véase DiIulio, 1996, Freeman, 1996, y Ehrlich, 1996.

El poder económico está concentrado en un grupo de conglomerados que ejercen una gran influencia en el sistema político y triunfan torciendo y manipulando las leyes y las regulaciones para generar y captar rentas económicas, y los políticos y el aparato estatal tienen una reputación de ser fácilmente comprados¹¹.

- Durante los últimos quince años los precios de la cocaína al por mayor en Europa han sido sustancialmente más altos que en Estados Unidos¹². Aquí de nuevo debe concluirse que o bien los castigos esperados en Europa son mucho más altos que en Estados Unidos o que contrabandear cocaína en este país ha sido significativamente más fácil que en Europa, a pesar de los esfuerzos de la "guerra contra las drogas" del gobierno norteamericano¹³.
- La cocaína es distribuida en Estados Unidos, entre otros, por pandillas que viven en ghettos como *the creeps* y *the bloods* y grupos de colombianos, dominicanos, jamaquinos, haitianos, y mexicanos. Es cierto que fuertes la-

zos de lealtad entre miembros de organizaciones criminales incrementan la ganancia del crimen y disminuyen el riesgo de castigo, pero hay otros grupos de inmigrantes y no inmigrantes con fuertes lazos internos de lealtad que no han desarrollado redes de distribución de cocaína.

Los economistas han reconocido las limitaciones de un simple modelo económico y lo han modificado para incluir motivaciones no económicas al crimen. En estos casos, el modelo puede ser alterado introduciendo "valores morales". Entonces se argumenta que los beneficios netos de cometer un crimen tendrían que exceder un cierto umbral antes de que una persona cometa un crimen. El umbral de cada individuo estaría marcado por valores morales individuales y determina lo que puede ser interpretado como el "precio" de una persona.

B. El papel de los "valores morales"

Los "valores morales" introducidos al modelo económico constituyen una restricción exógena al comportamiento individual que no especifica

¹¹ Para los casos de Ecuador véase Hurtado (1990), Roldós Aguilera (1986), Fierro Carrión (1992) y Thoumi (1990). Para Colombia, véase Cepeda (1994), Thoumi (1995a, 1995b and 1996), Kalmanovitz (1989) y Lee III y Thoumi (1998).

¹² Datos de precios en Europa son menos confiables que los de Estados Unidos. Sin embargo, la mayoría de los estimativos indican que los precios de la cocaína han sido significativamente más altos en Europa que en los Estados Unidos, en algunos momentos doblando e inclusive triplicando los precios de Estados Unidos. Recientemente la brecha se ha estado cerrando y en algunas ciudades europeas los precios corrientes son comparables con aquellos de Estados Unidos. En Amsterdam, donde las políticas de drogas son más permisivas, los precios al detal pueden ser mas bajos, que en Estados Unidos.

¹³ Algunos pueden argumentar que la diferencia se debe a costos de transporte. Particularmente, éstos son bastante irrelevantes para las drogas, ya que una diferencia en el valor de un kilo del producto entre el punto de exportación y el de importación es de varios miles de dólares. No puede argumentarse que Colombia y Ecuador pueden exportar banano o café, productos para los cuales las diferencias de los precios F.O.B. y C.I.F. por kilogramo son de algunos centavos, pero que Ecuador no puede competir con las exportaciones de cocaína de Colombia por los altos costos de transporte. Más aún en varias ocasiones en 1999 la cocaína producida en Colombia fue capturada en Guayaquil, en su ruta hacia el mercado de Estados Unidos.

cuáles valores morales son relevantes, cómo están formados o cómo cambiarlos. En otras palabras, hay ciertas restricciones exógenas que van más allá del dominio de lo que el modelo se propone explicar.

Hay varias razones por las cuales es difícil incorporar "valores morales" en modelos económicos, excepto como restricciones. Primero, los "valores morales" no son medibles u observables, únicamente lo son las acciones y los comportamientos y lo mejor que puede hacerse es encontrar cuándo una acción o comportamiento en particular es consistente o inconsistente con valores particulares.

Segundo, una acción o comportamiento particular puede ser consistente con más de un conjunto de valores haciendo imposible establecer cuál valor o valores son los que realmente determinan el comportamiento¹⁴.

Tercero, hay varios ejemplos de asociaciones entre crimen y otras variables. Fuertes núcleos familiares, contactos con miembros de familias extensas o numerosas, un sentido de comunidad y pertenencia social, participación en actividades sociales y religiosas, frecuencia en participación religiosa y otros, están asociados con bajas tasas de criminalidad y son factores que contribuyen a incrementar el "umbral del crimen". Sin embargo, no hay una teoría rigurosa sobre la forma en la cual estos factores operan e interactúan entre ellos o con diferentes personalidades individuales para incrementar o disminuir el crimen.

Cuarto, los cambios en valores a través del tiempo están influenciados por las instituciones de cada sociedad, lo cual genera problemas de modelación. Muchos valores cambian y las teorías de adaptación basadas en estudios de caso son por lo general específicos a una cultura y son difíciles de probar y generalizar para varias sociedades y contextos sociales.

Quinto, los economistas y otros académicos encuentran explicaciones endógenas a sus modelos mucho más compatibles que aquellas que se nutren de variables exógenas no medibles, como valores. Más aún, los economistas están también poco dispuestos a introducir restricciones exógenas para explicar comportamientos ya que pueden abrir una caja de Pandora, la cual puede ser empleada para explicar cualquier cosa.

Dadas estas dificultades los "valores morales" se asumen que permanecen constantes en los modelos económicos, por lo menos durante el periodo analizado, y no son tratados como temas para cambios inducidos de política. Como conclusión, la rentabilidad económica juega un papel relevante en la promoción del crimen, pero hay otros factores importantes que lo afectan. Se argumenta más adelante que éstos incluyen controles sociales y restricciones de comportamiento internalizadas por cada individuo.

IV. Valores morales y restricciones de comportamiento

El comportamiento de algunos individuos puede tener efectos sociales indeseables, sin embargo

¹⁴ Por ejemplo, la caridad puede ser motivada por solidaridad humana, compasión, paternalismo, o por la necesidad de una persona de sentirse bien con ella misma. En el argot de los economistas esto presenta un problema de "identificación" que, en la mayoría de los casos, no puede solucionarse.

la definición de qué es divergente o dañino varía entre sociedades y a través del tiempo. Esto incluye, entre otros, comportamientos relacionados con actividades políticas, sexo y relaciones de género, actividades religiosas, violencia, apuestas y juegos de azar, acumulación de propiedad privada y el uso, producción, comercio y consumo de ciertos bienes y servicios. Para controlar y regular aquellos comportamientos las sociedades se apoyan en normas que son aplicadas por muchas instituciones como la familia, la religión, el Estado, asociaciones y escuelas¹⁵.

Las justificaciones para el control de comportamientos individuales han sido diversas, y se han basado en plataformas morales, éticas, políticas o prácticas. Éstas han recurrido frecuentemente a la palabra de Dios revelada, al bien social e individual, al nacionalismo y a otros sentimientos. Ideologías, religiones y otras instituciones han influenciado en los controles moralistas de comportamiento individual, regulaciones y legislaciones. En cualquier sociedad todas estas instituciones contribuyen al establecimiento de estas restricciones.

La necesidad de controlar relaciones consensuales que generan externalidades sociales negativas

es un problema social común¹⁶. En estos casos la pregunta es ¿cómo deben tratarse los efectos negativos de las relaciones consensuales? ¿Debe alguna de dichas relaciones y comportamientos ser criminalizada? Si no, ¿cuales métodos de control deben emplearse?

No hay consenso en torno a cómo proceder para responder a estas preguntas. Algunos fundamentalistas religiosos pueden argumentar que no deben siquiera mencionarse. Para ellos es obvio que el alcohol, otras drogas psicoactivas y el sexo deben ser vetadas o estrictamente controladas. Para libertarios extremos no hay duda alguna de que éstas no deben ni siquiera estar reguladas por el Estado.

La producción de drogas psicoactivas y su uso han presentado un problema de política para todas las sociedades. Los hechos son simples: todas las sociedades han usado drogas psicoactivas¹⁷ pero muchas de ellas son adictivas y su consumo puede generar externalidades sociales negativas¹⁸. Cada sociedad ha confrontado la necesidad de desarrollar políticas para hacer frente al consumo de drogas psicoactivas¹⁹. Las sociedades han diferido de manera significativa en sus respuestas a drogas psicoactivas:

¹⁵ Coleman (1990) estudia en detalle la demanda por normas y las condiciones bajo las cuales se desarrollan en una sociedad.

¹⁶ Por ejemplo, apostar, el consumo de drogas adictivas psicoactivas, prostitución y sexo prematrimonial pueden generar altos costos sociales.

¹⁷ La única excepción encontrada por los antropólogos fue la tradicional sociedad de esquimales, la cual se volvió una fuerte consumidora de alcohol, una vez entró en contacto con los comerciantes occidentales (Siegel, 1989).

¹⁸ El consumo de algunas drogas psicoactivas adictivas, como la cafeína generan efectos negativos muy suaves, como lo hacen la coca masticada, o el té de coca. Otras como la nicotina, fumar tabaco, pueden tener efectos letales de largo plazo en los consumidores y aún otras como el alcohol, la cocaína pura, el *crack*, heroína, LSD y otras drogas sintéticas pueden causar daños de corto y largo plazo a los usuarios, a sus familias y a posibles víctimas.

¹⁹ El consumo de drogas psicoactivas es también común entre varias sociedades de animales que enfrentan un problema similar (Siegel, 1989).

han intentado vetarlas, hacerlas ilegales y castigar su producción y uso, han controlado su uso imponiendo impuestos, prohibiendo el uso para menores de edad, imponiendo otras restricciones legales o ritualizando su consumo²⁰.

Varias instituciones sociales han jugado un papel en el control de drogas psicoactivas. La religión ha vetado o ritualizado muchas veces su uso; los grupos familiares y sociales han establecido condiciones y entornos para consumirlas minimizando sus externalidades negativas. Por ejemplo, el alcohol puede ser consumido en pequeñas cantidades con comidas o como parte de una ceremonia religiosa, pero su consumo con fines embriagantes no es tolerado²¹.

En democracias modernas, donde los poderes, el Estado y la religión están separados, los controles de comportamiento son impuestos por las mismas instituciones como en las sociedades tradicionales, familia, religiones, Estado, etc., pero ya que la legislación está formalmente separada de la religión, en apariencia el peso del control recae sobre el Estado.

A medida que el proceso de modernización ha avanzado, las familias extensas se han debilitado, las personas se han trasladado de sus lugares de origen donde las instituciones locales restringían comportamientos, la religión ha perdido parte de su influencia. Las viejas normas sociales comienzan a tener dificultades crecientes

para su cumplimiento y el peso de imponerlas sobre comportamientos divergentes se traslada al Estado.

No hay duda que regímenes autoritarios pueden ser mucho más exitosos en esta tarea que las democracias pluralistas. Restricciones de comportamiento en dichos regímenes reflejan la ideología y los valores del poder autoritario, sea una persona, un partido político, o una religión. La legislación de control de comportamiento en dichas sociedades refleja creencias religiosas así como ideologías sociales y de partido y es el resultado de la interacción de varias instituciones que participan en la elaboración de las políticas, proceso que varía de un país a otro.

V. Un modelo modificado

En el modelo económico "puro" de Estado, las drogas ilegales son controladas por el Estado mediante acciones del garrote y la zanahoria. Familia, religión, asociaciones y otras instituciones no juegan ningún papel. Este modelo es fácilmente modificable para incluir los roles de dichas instituciones haciendo valer el derecho según el cual las decisiones individuales para realizar una acción criminal son resultado de la comparación entre los beneficios netos de la acción y el castigo esperado no sólo del Estado, sino también de otras instituciones. En un modelo modificado, el individuo es confrontado con tres tipos de restricciones de comportamiento:

²⁰ La literatura sobre varios tipos de control y regulaciones es extensiva. Véase, por ejemplo, Siegel (1989), Morales (1989), Carter y Mamani (1986), Vidart (1991), Del Olmo (1992), Henman (1978).

²¹ Otros comportamientos potencialmente dañinos para la sociedad son tolerados de manera ocasional durante circunstancias únicas, como carnavales. En estos casos la sociedad reconoce que la atracción de las drogas psicoactivas es tan fuerte que resulta mejor permitir su uso periódico bajo circunstancias controladas (Siegel, 1989).

sus propias restricciones internalizadas ("conciencia o valores"), las restricciones impuestas por el gobierno y por otra institución social. En otras palabras, el individuo enfrenta un conjunto de condiciones externas y restricciones que hacen más o menos atractivo llevar a cabo una acción en particular y también algunas restricciones internalizadas de comportamiento o "valores" que afectan su decisión.

La posición social de cada individuo influye su comportamiento y su productividad. Los economistas separaron hace ya bastante tiempo el capital físico del humano. Sin embargo, no han podido explicar las diferencias de productividad individual usando solamente esos dos tipos de capital, ya que se ha encontrado que las relaciones sociales son también importantes. "Estas relaciones sociales que surgen cuando los individuos intentan hacer un mejor uso de sus recursos individuales necesitan no sólo ser vistas como un componente de estructuras sociales. También pueden verse como recursos para los individuos. Loury (1977, 1987) introdujo el término 'capital social' para describir estos recursos. En la terminología de Loury, capital social es el conjunto de recursos que surgen en relaciones familiares y en las organizaciones sociales comunitarias y que son útiles para el desarrollo cognocitivo de un niño o de una persona joven" Coleman (1990). El capital social influye la capacidad de una comunidad de generar restricciones de comportamiento para ayudar a lograr metas sociales (Coleman, 1990; Fukuyama, 1995).

Putnam (1993) en un estudio comparativo de largo plazo sobre el papel de la sociedad civil y las actividades de no castigo del Estado (i.e. a través de sus escuelas públicas) en el norte y sur de Italia, concluyó que el "capital social" fue importante para dar forma a restricciones internalizadas y sociales de comportamiento. Además, "características de organizaciones sociales tales como confianza, normas, pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas" (Putnam, 1993: 167). Esto significa que el "capital social" es un importante factor explicativo de las diferencias en el desarrollo económico entre dos regiones italianas²².

El punto es simplemente que el tejido social, es decir, el conjunto de relaciones interfamiliares, vecindarios, escuelas, y otras instituciones, dentro de la cual la vida de cada persona toma lugar, tienen una influencia significativa en la forma en la cual la persona se comporta y en su actitud frente a las repercusiones sociales de sus acciones. Individuos que crecen en ambientes con altos niveles de "capital social"²³ tienen un fuerte sentido de pertenencia a la sociedad y toman en cuenta los efectos positivos y negativos de sus acciones en su proceso de toma de decisiones.

No hay duda de que las redes sociales dentro de una comunidad en particular genera capital social. El capital social es un activo para una sociedad, pero cuando las sociedades están segmentadas y los individuos son extremadamente fieles y muestran solidaridad con subgrupos

²² Este estudio es particularmente relevante para nuestro trabajo, ya que en las áreas de bajo capital social fue en las que la Mafia, Camorra y otras organizaciones criminales se desarrollaron.

²³ Por ejemplo, dos familias emparentadas, familias extensas, buenas relaciones con los padres y familiares, buenas escuelas, y participación religiosa y deportiva activa.

sociales pero no con la sociedad como un todo, puede ser nocivo para algunos grupos. En estos casos el capital social que se desarrolla pertenece a cada subgrupo y se torna importante para responder a la pregunta ¿para cuál sociedad es un capital social en particular relevante? Estas situaciones abren la posibilidad de que el capital social de un grupo sea perjudicial para la sociedad como un todo o para otros subgrupos sociales.

Como se anotó anteriormente, el capital social influencia los efectos del tejido social sobre el comportamiento. El capital social hace que la gente considere las repercusiones de sus acciones sobre el resto de la sociedad. Cuando éstas son negativas, la gente las considera un obstáculo para su comportamiento. Cuando la gente tiene un fuerte sentido de identidad y pertenencia y sólidas lealtades a un grupo particular que se percibe como separado y en conflicto con el resto de la sociedad, el capital social desarrollado dentro de esa comunidad puede ser perverso para la sociedad como un todo en el sentido de que los miembros de dicho subgrupo desatienden las repercusiones de sus acciones sobre los demás. Nótese que esto es diferente de una situación en la cual lastimar otro grupo es considerado positivo, es decir, cuando generar externalidades negativas por sí mismo incrementa la satisfacción personal. En este último caso se puede decir que hay "capital social negativo". Situaciones de capital social perverso y negativo son ejemplificadas por los "ghettos" urbanos de Estados Unidos y sus pandillas, las comunas de los barrios marginales de Medellín y sus ase-

sinos a sueldo (Salazar, 1990 y Salazar y Jaramillo, 1992) y la clásica "familiaridad inmoral" en el sur de Italia (Banfield, 1958).

En sociedades segmentadas las actitudes personales hacia el crimen contra aquellas adentro y afuera de una comunidad en particular o grupo pueden ser muy diferentes. Por ejemplo, robar a un pobre puede ser "malo" pero matar al rico puede ser "bueno"²⁴. Retornando al modelo, el punto es simplemente que una compleja red de relaciones sociales que genere capital social fuerte dentro de una comunidad marginada puede volverse capital social perverso y negativo para la sociedad en general. En estos casos, las restricciones sociales y las normas dentro de un grupo pueden volverse bastante nocivas para la sociedad como un todo.

A. Restricciones internalizadas

"Una norma puede ser aplicada en un sistema social por caminos más sólidos: la norma puede ser interna al individuo que lleva a cabo la acción, con sanciones aplicadas por ese individuo a sus propias acciones" (Coleman, 1990: 243). Es decir, cada ciudadano tiene su propio nivel de "umbral criminal" pero la internalización de la norma no tiene el mismo éxito entre todos los ciudadanos y en cada sociedad hay una distribución de niveles de "umbral criminal" entre la población que se refleja en algunas personas más honestas y respetuosas de la ley que otras. El "umbral criminal" o el precio de un individuo particular depende de su propia personalidad y de la restricción de comportamiento internali-

²⁴ Por ejemplo, esta ética es expresada de manera explícita por miembros de pandillas de asesinos a sueldo, sicarios, en Medellín (Salazar y Jaramillo, 1992: 129-144).

zada que se desarrolle a través de su proceso de socialización y experiencia de vida.

Cada individuo nace con cierta personalidad que lo hace más o menos predispuesto a un comportamiento criminal. Más aún, personas con antecedentes familiares y experiencias vivenciales similares tienen diferentes comportamientos. Uno puede esperar distribuciones de personalidad similares a través de los países, pero todos los factores que moldean el comportamiento son específicos a cada sociedad.

Los controles internalizados por el individuo principalmente durante el periodo de socialización, antes que él o ella lleguen a ser adultos, son desarrollados por la interacción del individuo con sus padres, organizaciones religiosas, escuela, asociaciones y demás. La mayor parte de estos controles son creados por instituciones diferentes al Estado, sin embargo, éste juega también un papel en muchas de esas instituciones ya que crea y regula la educación pública, regula los periódicos y las estaciones de radio y de televisión, etc. Los adultos también pueden adoptar sus comportamientos en respuesta a sus propias experiencias. Los individuos que viven en un ambiente en el cual la mayor parte de las personas son honestas o deshonestas tienden a desarrollar hábitos similares. Quizás esta adaptabilidad disminuye con la edad.

Restricciones internalizadas también pueden variar dependiendo del tipo de acción o crimen considerado. Por ejemplo, si dos crímenes tienen el mismo beneficio económico esperado, pero uno requiere el uso de la violencia mientras que el otro no, algunos criminales en potencia decidirían cometer el crimen no violento pero se frenarían para cometer el violento. De igual

forma, los crímenes que no tienen víctimas claras, como robar al Estado o a grandes corporaciones, pueden ser escogidos sobre crímenes similares que tienen una víctima claramente identificable. Así mismo, como se mencionó anteriormente, la decisión de cometer un crimen puede depender de quién es la víctima

B. Restricciones externas

El Estado y otras instituciones pueden motivar y desmotivar comportamientos con sus políticas; pueden disminuir o incrementar los costos y castigos enfrentados por los criminales en potencia. Las organizaciones civiles pueden ejercer presión de grupo y pueden castigar individuos de varias formas incluyendo la desaprobación, disminución del nivel social, exclusión, vergüenza, incomunicación y otros. El Estado puede establecer incentivos de mercado y de no mercado, tales como leyes que regulen, promuevan y castiguen comportamientos.

El valor del beneficio del crimen, los costos de cometer crímenes, el costo de oportunidad del tiempo de los criminales, y las probabilidades de ser castigado por el Estado y otras instituciones y el valor de esos castigos varían entre individuos y grupos poblacionales. Los individuos con buenas conexiones en el mercado pueden obtener mayores precios para sus productos que aquellos con conexiones no tan buenas en el mercado. Para algunas personas el costo de oportunidad de su tiempo es mayor que para otras, y los castigos esperados pueden variar dependiendo de las conexiones, raza, etnia, lugar de residencia, y otras características individuales especiales. Estas diferencias contribuyen a explicar por qué algunos grupos sociales son más propicios a cometer crímenes que otros.

El costo de oportunidad del tiempo dedicado al crimen puede variar sustancialmente dependiendo de la educación y las habilidades de cada individuo. No obstante, altas tasas de criminalidad pueden ser asociadas con personas con muy bajo costo de oportunidad en el mercado laboral. También es cierto que la mayor parte de las personas en esos grupos sociales *no cometen crímenes*. El castigo esperado puede variar con la etnicidad, la raza, género y otros factores similares, pero también varía de manera inversa con el costo de oportunidad del tiempo del criminal. El valor del castigo impuesto por el Estado (por ejemplo un año de prisión) es sustancialmente más bajo para desempleados y personas de bajos salarios que para aquellos con altos salarios e ingresos.

En casos extremos se puede incluso argumentar que el castigo puede ser un beneficio económico. Por ejemplo, si un colombiano pobre crónicamente desempleado toma un trabajo como "mula" de cocaína o de heroína y es capturado en el aeropuerto de Estados Unidos con un kilogramo de droga, la "mula" es entonces sentenciada a unos pocos años en la cárcel donde él/ella tiene un techo, comida, atención médica, acceso a la televisión, radio, materiales educativos, cuarto de ejercicios, etc. Este nivel de vida es probablemente mucho más alto que el que tendría en su país él o ella. El valor del castigo para el criminal dependería de la evaluación

propia del individuo del beneficio del incremento del nivel de vida físico y de los costos de perder su libertad.

El valor esperado del castigo del gobierno también depende del tipo de crimen, víctima y criminal. Por ejemplo, confrontados con innumerables leyes, los encargados de aplicar la ley deciden cuáles aplicar con más fuerza, cuáles crímenes tolerar, o en cuáles áreas de la ciudad o del país concentran sus actividades.

Las sanciones sociales son normalmente punitivas, sin embargo, en algunos casos también pueden motivar el crimen. Por ejemplo, en los ghettos de Estados Unidos ir a la cárcel puede ser un "rito de iniciación" que eleva el estatus de muchos hombres jóvenes²⁵.

Las instituciones gubernamentales y sociales no son monolíticas en sus actitudes frente al crimen y al castigo. Muchas entidades del gobierno formulan y aplican políticas relacionadas con el crimen. Con frecuencia no coordinan sus acciones con otras agencias, pelean por presupuesto y jurisdicción, por la formulación de políticas y su ejecución, e incluso pueden trabajar en direcciones opuestas²⁶. Lo mismo sucede con otras instituciones: muchas pueden reprimir el crimen pero otras pueden estar en realidad motivándolo²⁷. Teniendo esto en cuenta, el modelo

²⁵ Por ejemplo, la evasión de impuestos en muchos países latinoamericanos enfrenta un muy bajo riesgo de castigo del gobierno, es ampliamente tolerado por la sociedad y, con frecuencia, es una fuente de orgullo (Guisarri, 1988).

²⁶ En Estados Unidos por ejemplo, muchos niveles y agencias del gobierno están involucrados en las política de drogas. La creación de la *Office of National Drug Control Policy*, ONDCP, es un intento por coordinar las agencias locales, estatales y federales involucradas. Los conflictos entre varias agencias gubernamentales a cargo de políticas antidroga son legendarias y reveladas en escritos de ex oficiales (Levine, 1990, y Gately and Fernández, 1994).

²⁷ Por ejemplo, familias de asesinos a sueldo en Colombia y traficantes de drogas al detal en los ghettos de Estados Unidos toleran sus actividades al menos de manera implícita.

puede ser modificado más adelante para considerar separadamente las sanciones de cada entidad del gobierno y otras instituciones sociales.

Finalmente, a mediano y largo plazo, las instituciones sociales y gubernamentales también tienen un efecto en el umbral del crimen individual. Fallas por parte del gobierno y la sociedad para castigar comportamientos desviados dificultan enormemente la formación de ciudadanos con fuertes restricciones internalizadas. Las dinámicas de largo plazo iniciadas debilitando restricciones externas de comportamiento pueden ser devastadoras. Primero incrementan los beneficios de las acciones criminales y, a medida que se extienden y son cada vez más aceptadas por la sociedad, las personas se dan cuenta qué comportamientos honestos son más costosos, y cuáles de sus propias restricciones internalizadas se debilitan. Además, cuando el comportamiento criminal es tolerado y aceptado, el proceso de socialización termina produciendo una generación de individuos con débiles restricciones internalizadas. En estos casos se puede argumentar que la sociedad cae en una "trampa de deshonestidad" de la cual es muy difícil escapar (Thoumi, 1987).

VI. Algunas importantes diferencias institucionales entre países andinos

De acuerdo con el modelo para explicar la estructura de la industria ilegal en los países andinos es necesario ilustrar las diferencias en el Estado y las instituciones sociales que llevan, a

su vez, a las diferencias en los comportamientos individuales y a las sanciones estatales y sociales. Desafortunadamente no existen estudios profundos sobre el papel de las instituciones y del capital social en el desarrollo de la industria de drogas ilegales en esos países y estudios institucionales comparativos regionales por sí solos. Es más, estudios sobre capital social han sido llevados a cabo tan sólo en pocos países que enfrentan graves disturbios sociales. La literatura sobre Colombia provee algunas luces acerca de la importancia de las instituciones como causas de la crisis social, la violencia y el desarrollo de la industria de drogas ilegales del país, pero la literatura en otros países está mucho menos desarrollada.

Cualquier comparación social entre Bolivia, Colombia y Perú subrayaría el alto nivel relativo de violencia en Colombia frente a los demás países de la región, e incluso del mundo. De todas formas, siguiendo el argumento desarrollado, la producción de drogas ilegales y la violencia son síntomas de problemas sociales y reflejan la estructura y desarrollo institucional de cada sociedad. Al mismo tiempo, la voluntad de apelar a la violencia para resolver cualquier conflicto es un factor importante que contribuye a la concentración de la industria de drogas ilegales en un país.

Durante los últimos 55 años Colombia se ha caracterizado por elevados niveles de violencia poco comunes. Comenzando a mediados de los años cuarenta hasta por lo menos mediados de los cincuenta²⁸, Colombia experimentó lo que es conocido como "la violencia", un conflicto po-

²⁸ Algunos autores extienden la violencia hasta 1964.

lítico liderado por los dos partidos tradicionales, Conservador y Liberal, que llevó a la muerte violenta de aproximadamente dos por ciento de la población y a masivas migraciones forzosas hacia las ciudades y tierras baldías. Las muertes violentas aparentemente alcanzaron su máximo en 1955 con 51,5 por cada 100.000 habitantes, cayendo de ahí en adelante hasta aproximadamente 1970 (Thoumi, 1995a).

El estudio detallado y riguroso de Rubio (1999) muestra que ese año la tasa de muertes violentas fue de aproximadamente 20 por cada 100.000 habitantes y se incrementó de manera constante a cerca de 40 en 1980, donde se estanca por unos pocos años. Desde 1985 en adelante se registró un dramático aumento hasta alcanzar 85 en 1990, nivel donde se ha mantenido desde entonces. Otros países latinoamericanos donde la violencia ha sido un problema, como en Brasil, México y Venezuela, han mostrado tasas de muertes violentas entre 15% y 25% con relación a la colombiana (Rubio, 1999). En 1998 la tasa colombiana era más de diez veces mayor que la de Estados Unidos, el país desarrollado más violento. "Estos datos muestran claramente que estamos tratando con un país en guerra. Ninguna sociedad contemporánea, o comunidad que posea evidencia estadística ha tenido niveles similares de violencia en tiempos de paz" (Rubio, 1999: 39)²⁹. Bolivia y Perú son países con niveles relativamente bajos de violencia. Es más, muchos observadores han encontrado que las comunidades nativas de Bolivia y Perú se caracterizan

por una fuerte aversión a la violencia y al conflicto abierto y que recurren a la violencia sólo bajo presión extrema³⁰. Los migrantes urbanos indígenas han mantenido, por un largo tiempo, esta tradición que también ha entrado a formar parte de la cultura mestiza.

La violencia por sí sola es un indicador del capital social del país, de las restricciones de comportamiento institucionales y de la existencia de métodos pacíficos de resolución de conflictos.

Para entender por qué la industria andina de drogas ilegales se concentra en Colombia, es necesario identificar las diferencias institucionales entre los países andinos que pueden jugar un papel importante en dicho desarrollo.

A. "Mestizaje" y la fortaleza de las comunidades indígenas

La composición social de Colombia es muy diferente a la que se presenta en Bolivia y Perú. Colombia es un país "mestizo". La población indígena no era muy grande y fue rápidamente diezmada por enfermedades y guerras. La mayor parte de las comunidades nativas eran relativamente débiles y desaparecieron tan pronto como los españoles conquistaron. Los indígenas perdieron sus instituciones y la mayor parte de ellos fueron asimilados dentro de la sociedad "mestiza". La mezcla racial fue generalizada. Las comunidades nativas sobrevivientes son principalmente aquellas que habitaban en el Amazo-

²⁹ A final de los años 90 El Salvador alcanzó niveles comparables. También es posible que una situación similar se haya desarrollado recientemente en algunos países africanos.

³⁰ Estas aseveraciones se encuentran en Léons y Sanabria (1997), Spedding (1997), Rodas (1996), Morales (1989), Laserna, Vargas y Torrico (1996) entre otros.

nas y las selvas tropicales de la costa Pacífica, algunas en la frontera suroccidental con el Ecuador que hacían parte del Imperio Inca, y unos pocos en el desierto de la Guajira al norte del país.

En contraste con Colombia, Bolivia y Perú tienen fuertes y grandes comunidades indígenas que han mantenido su propia identidad, costumbres e instituciones. La mayor parte de los campesinos bolivianos y peruanos son indígenas, para quienes el cultivo de coca y el masticarla son actividades tradicionales. La coca es usada como un suplemento alimenticio, medicamento, y como una parte de sus rituales sociales y religiosos. Estas comunidades están bien organizadas, rechazan la violencia e imponen fuertes controles al comportamiento individual.

Es muy interesante también que la sociedad "blanca" en ambos países es bastante tradicional. Parece ser que la existencia de sólidas comunidades indígenas fuerzan el desarrollo de comunidades no indígenas que pueden ser racistas y discriminatorias contra los nativos, pero que también tienen varios controles sociales sobre comportamientos individuales. Colombia, por otro lado, es una sociedad en extremo individualista, en la cual a muchas personas simplemente no les importan los efectos de sus acciones en otras personas.

B. El papel del gobierno central, los partidos políticos y el ejército

Los gobiernos centrales en todos los países andinos han sido débiles e irresponsables para los ciudadanos en general. Sin embargo, han existido diferencias muy importantes entre países. La geografía y el comercio internacional han

jugado un papel clave en estas diferencias. El comercio internacional ha sido importante ya que durante siglos sus impuestos proveyeron la mayor parte de los fondos de los gobiernos centrales. Lima, un puerto, concentró poder y población en Perú de tal forma que hoy es hogar de más de una tercera parte de la población del país. La Paz también se desarrolló como un lugar a través del cual la plata de las minas del Potosí tuvo que atravesar el Río de la Plata y Buenos Aires antes de dirigirse a Europa. En contraste, Colombia tiene cuatro grandes ciudades de más de dos millones de habitantes y un par de docenas con más de un cuarto de millón de habitantes. Bogotá está localizada en el centro del país. Ninguna de las principales exportaciones colombianas ha pasado alguna vez a través de ella.

Durante la mayor parte de la historia casi la totalidad de lo que actualmente es Colombia estuvo aislada del resto del mundo. El país se desarrolló como una colección de regiones donde cada una tiene una ciudad, con muy pocos vínculos entre ellas. Por siglos el comercio internacional fue muy pequeño relativamente con el tamaño del país, y la población y el gobierno central permanecieron en condiciones de extrema pobreza. La geografía fue importante dado que la falta de integración física ha sido un gran obstáculo para el intento del gobierno por establecer presencia en las vidas de la mayoría de los ciudadanos.

La concentración de las actividades económicas y de la población en uno o pocos centros en Bolivia y Perú facilitaron el desarrollo de partidos políticos con estructura centralizada e ideologías políticas. En contraste, los partidos políticos colombianos han sido asociaciones sueltas

de líderes regionales bastante independientes de la organización central. Para estos partidos las ideologías son menos importantes. Resulta interesante que los partidos colombianos sustituyeron al Estado y ganaron la lealtad que los ciudadanos generalmente le otorgan a la nación.

De manera similar, la concentración geográfica en Bolivia y Perú permitió el desarrollo de un ejército fuerte que jugó un papel político clave en la historia de ambos países. Gobiernos militares han sido frecuentes en ambos países, antiguos militares han sido elegidos presidentes, la profesión de militar tiene un alto estatus social y atrae a los hijos de la elite. En Colombia el ejército ha sido menos poderoso, comprometido a proteger gobiernos civiles, distante de la política y su personal no ha incluido un número significativo de miembros de la elite. El ejército colombiano no estaba predispuesto a golpes militares como sus colegas en Bolivia y Perú, pero también han sido menos capaces de controlar el territorio nacional y las organizaciones subversivas. Poco sorprendente es que miembros del ejército han estado entre los grandes empresarios de las drogas en Bolivia. En Perú muchos de ellos han ayudado a traficar y un número significativo ha sido acusado por cargos de narcotráfico o como colaboradores de la industria ilegal. En Colombia, la mayor parte de los miembros de las organizaciones de traficantes han sido civiles.

Otra importante diferencia recae en la habilidad de los sistemas políticos para responder a algunos reclamos básicos de los sectores más débiles de la sociedad. Bolivia y Perú han tenido gobiernos que ejecutaron reformas sociales sustanciales, particularmente en el área rural. La Revolución boliviana de 1952 produjo una re-

forma agraria sustancial en 1953. El golpe de estado militar de 1968 en el Perú también condujo a una profunda reforma agraria. Ambos países han tenido gobiernos populistas que desarreglan las economías de los países en sus intentos por llevar a cabo reformas sociales. En ambos casos esto ha llevado a períodos de depresión económica e hiperinflación. No obstante, estos episodios debilitaron a los terratenientes tradicionales y aminoraron las elites, abrieron espacio político permitiendo a los sistemas políticos manejar algunos de los reclamos por los que más presionaban grandes segmentos de la población.

Colombia es el único país de América Latina en el cual los partidos tradicionales y la elite han neutralizado todos los esfuerzos de reformas políticas. Nunca hubo serios programas de reformas agrarias, y los dos partidos políticos retuvieron el control y evolucionaron en máquinas electorales clientelistas que acogieron a los disidentes impidiendo cambios sociales. La falta de espacio político para ambos, la extrema izquierda y derecha, es la raíz del desarrollo de la guerrilla. La falta de politización de los partidos políticos y su enfoque clientelista permitieron a economistas bien entrenados manejar la economía colombiana. Esto llevó a un crecimiento estable, aunque no espectacular, y a una notable estabilidad macroeconómica.

El sistema colombiano funcionó bien durante un buen tiempo, pero en su esencia escondió las semillas de una violenta convulsión política y la deslegitimación del Estado.

C. Diferencias urbanas

Durante la segunda mitad del siglo XX todos los países andinos experimentaron una gran mi-

gración campo-ciudad y una explosión urbana. Sin embargo, Colombia es hoy en día más urbana que otros países y muchos de sus migrantes han sido campesinos violentamente desplazados. Colombia es uno de los países con el mayor número de refugiados internos del mundo. Para comenzar, los migrantes colombianos vienen de comunidades débiles y la mayor parte ha perdido todo vínculo con sus comunidades originales. En Perú y Bolivia lo opuesto es cierto. Dado el choque mestizo-indígena, muchos migrantes urbanos mantienen lazos con sus comunidades.

Durante el siglo XX la urbanización prosiguió a un ritmo rápido en todos los Andes. Sin embargo hay importantes diferencias entre países de la región. Colombia y Perú son más urbanizados que Bolivia. El Banco Mundial (1995) estimó que en 1993 el 72% de los colombianos eran habitantes urbanos, un dato casi idéntico para el Perú (71%). En 1970 esta cifra fue del 57% en ambos países. Bolivia, el país menos urbanizado tenía 41% de su población en áreas urbanas en 1970 y 59% en 1993. La similitud en la velocidad de migración esconde diferencias significativas. Muchos migrantes en Bolivia y Perú mantienen lazos con sus comunidades rurales originarias, las visitan periódicamente y les envían dineros. En Colombia estos lazos son mucho más débiles. Una gran cantidad de personas que han sido desplazadas por violencia no cuentan con comunidades a donde retornar³¹. Otros mantienen lazos con sus familias que pertenecen a

comunidades con estructuras más débiles que las bolivianas y las peruanas. La migración en el Perú se ha concentrado en Lima y en Bolivia, en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En Colombia ha sido mucho más dispersa debido a la gran cantidad de ciudades en el país. Esto ha hecho que sea más factible que las familias desplazadas por la violencia se desintegren. En las ciudades colombianas la evidencia del origen rural de una gran porción de los ciudadanos está escondida para el común de la gente, mientras que en Perú y en Bolivia salta a la vista³².

D. El individualismo colombiano versus el comportamiento influenciado por la comunidad en otros países

Todas estas características disímiles han desembocado en diferencias significativas entre las sociedades andinas. En el proceso de modernización que tuvo lugar durante el siglo XX las personas tendieron a ser más individualistas. En Colombia esta tendencia ha sido en extremo fuerte. Es más, hay un consenso entre líderes intelectuales colombianos de que una forma extrema de individualismo caracteriza a muchos colombianos, a quienes no les importan todas las implicaciones sociales de sus acciones (Gómez-Buendía, 1999)³³. Un corolario de esto es la exagerada falta de confianza en la sociedad.

En contraste con Colombia, estudios sobre Bolivia y Perú destacan la importancia de la comunidad en dichas sociedades (Murra, 1975,

³¹ El número de desplazados o refugiados internos está sujeto a especulaciones, pero no hay duda de que Colombia tiene el número más grande de refugiados internos del hemisferio occidental y uno de los más altos del mundo. Durante los 90 este dato pudo haber alcanzado 800 mil o más personas.

³² Esto es tan solo una impresión, pero refleja el grado de desarraigo de muchos migrantes recientes colombianos.

Alberti y Mayer, 1974, Carter y Mamani, 1986, Morales, 1989). El sentido de pertenencia de los bolivianos y los peruanos, al menos en sus grupos étnicos, sino para la sociedad como un todo, es muy fuerte. En estos países hay una acentuada desconfianza entre grupos étnicos, pero el nivel de confianza dentro de muchos de ellos es alto.

E. Una comparación de lo que ha sucedido en las principales regiones de cultivo de coca en los tres países

El gobierno boliviano patrocinó varios asentamientos en Chapare mientras que otros surgieron de manera espontánea. El Estado siempre estuvo presente en ellos. Grandes proyectos de infraestructura fueron parcialmente financiados por agencias multilaterales y bilaterales de crédito. Las inversiones del gobierno en Chapare han sido significativas y el resultado ha sido que hoy en día esa región tiene la mejor infraestructura, electricidad, educación, servicios de salud, comunicaciones, transporte, etc., que cualquier región rural boliviana.

La sociedad civil también participó activamente en este proceso con "sindicatos" de campesinos que jugaron un papel clave. Estas son instituciones particulares a Bolivia. La pertenencia o afiliación a los sindicatos es determinada por residencia. Cada sindicato cubre un área y cada familia que se radica en una parcela dentro de su jurisdicción se convierte en miembro de la orga-

nización. Los sindicatos requieren la presencia de sus miembros en reuniones periódicas en donde se discuten los problemas comunitarios. Han desarrollado sistemas de resolución de conflictos cuyas decisiones son cumplidas rigurosamente por la comunidad. Ellos "poseen la autoridad, legitimidad, y el poder de establecer fronteras de tierras para nuevos colonos, influenciar las tarifas de transporte, y manejar y fijar impuestos en los mercados de la hoja de coca en los pueblos del Chapare. Los fondos así recaudados se emplean para programas de trabajos públicos locales y de pequeña escala" (Healy, 1991: 89).

Los sindicatos se agrupan en federaciones que conforman confederaciones. Estas organizaciones proveen a los cultivadores de coca de representación política actuando como mediadores entre campesinos, el Estado y organizaciones extranjeras que aportan recursos como UNDCP y USAID. Dos líderes sindicales son miembros del Congreso boliviano.

Estos sindicatos fueron originalmente organizados después de la Revolución de 1952 en las comunidades campesinas de la Sierra, hogar de la mayor parte de los migrantes a Chapare. Su cohesión refleja la fuerte infraestructura comunitaria entre campesinos bolivianos. Mientras la decisión de cada campesino de moverse fue individual, la migración al Chapare fue de naturaleza comunal. Los campesinos de la Sierra de un pueblo en particular migraron a la misma

³³ Esta es la conclusión de un grupo multidisciplinario convocado por Colciencias, la institución oficial de apoyo a la investigación, para analizar los principales problemas del país y producir un diagnóstico de las esenciales causas de la paradójica situación de Colombia. El grupo, del cual tuve el privilegio de formar parte, incluyó politólogos, historiadores, sociólogos, economistas, especializados en diferentes escuelas de pensamiento, ambientalistas, geógrafos y otros científicos sociales. Sus conclusiones fueron sorprendentemente unánimes, a pesar de sus amplias diferencias en formación profesional e ideologías.

área del Chapare en forma tal que los miembros del sindicato de la Sierra son también miembros del mismo sindicato en Chapare³⁴. Se puede argumentar que los campesinos migraron con sus instituciones a sus espaldas y es más, la mayor parte de los migrantes a Chapare no cortaron sus vínculos con sus comunidades originales de la Sierra. Más aún, muchos migrantes han sido temporales y retornan a sus regiones originales donde invierten la mayor parte de sus ahorros.

La coca ilegal ha crecido en Perú principalmente en la "Ceja de Sierra", la selva montañosa recientemente poblada en el lado este de los Andes, la cual permaneció despoblada casi en su totalidad durante siglos. Poblar y colonizar esta región era una vieja meta de los gobiernos y de la elite peruanos. La política gubernamental durante los años sesenta contribuyó a la colonización de la selva integrando dicha región con los mercados costeros del Perú, particularmente con el de Lima y en 1966 el Banco Interamericano de Desarrollo financió un proyecto de asentamiento en el Valle de Huallaga Alta (Tarazona-Sevillano, 1990). El objetivo era convertir esta región en una fuente de suministro de alimentos para Perú. Las políticas cambiaron sustancialmente después del golpe de 1968 del General Velasco, quien llevó a cabo una reforma agraria en la Costa y Sierra Alta y promovió cooperativas en Huallaga e incrementó el sesgo pro urbano de sus políticas que condujeron a reducir el ingreso rural (Cotler 1996). La organización cooperativa forzada por Velasco en el Valle llevó a una caída en producción ya que dicha forma organizativa era extraña para los campesinos y la

fertilidad de los suelos de la selva baja conllevó a un rápido descenso de los productos cosechados (Tarazona-Sevillano 1990). En este proceso, la coca sustituyó las cosechas tradicionales en lugares como el Valle de Alto Huallaga. Contrario a otras cosechas, la coca es quizás la más amigable al medio ambiente para este tipo de suelos y crece por un largo tiempo.

La mayor parte de los migrantes a la "Ceja de Sierra" vienen de la Sierra y, como en Bolivia, pertenecen a estructuras comunitarias. "Como una estructura social sobreviviente del Imperio Inca, Perú está compuesto de comunidades tradicionales cuya organización social, en muchas formas, sigue desafiando la influencia del mundo occidental moderno. La comunidad tradicional presenta tres características claras: agraria, social y económica. Desde el punto de vista agrario, la comunidad tradicional es una unidad indisoluble donde el hombre es un agente tanto de continuidad como de cambio. Socialmente la comunidad tiene sistemas gubernamentales y legislativos basados en elecciones libres de sus miembros o comuneros y en un esquema riguroso de normas y sanciones impuestas por tradición. Desde una posición económica las comunidades indígenas son unidades indivisibles de trabajo con características socialistas y colectivas, esto es, unidades cuyos miembros tienen igual acceso a la propiedad comunal" (Morales, 1989: 2). Gracias a estas características de asentamiento la colonización fue pacífica como en Bolivia.

El ingreso de los cultivadores de coca se convirtió en una posibilidad atractiva de financia-

³⁴ Sanabria (1993) provee un excelente análisis antropológico de este proceso y del nexo que se ha desarrollado entre las comunidades de Sierra y Chapare.

ción de la guerrilla Sendero Luminoso, la cual intentó infiltrar y controlar las comunidades campesinas. Los cultivadores de coca en Huallaga se organizaron primero contra la erradicación de los cultivos por parte del gobierno y posteriormente en contra de Sendero Luminoso. El grupo guerrillero protegió en un comienzo a los campesinos de los traficantes y de las políticas del gobierno, pero su fuerte ideología maoísta los llevó a adoctrinar campesinos y a forzarlos a llevar a cabo acciones que las comunidades rechazaron (Obando, 1993). La ausencia de acciones armadas contra el tráfico de drogas también contribuyó al desencanto de los campesinos hacia la guerrilla. Además en 1991 "Fujimori eliminó el cultivo de la coca del código penal" (Jones, 1999). Esto movió a los cultivos de coca protegidos por la izquierda a un limbo legal, pues ello era equivalente a una descriminalización de facto de los cultivadores de coca, quienes ya no necesitaban más la protección de Sendero Luminoso.

Los campesinos desarrollaron 175 comités organizados en el Frente de Defensa contra la Erradicación de la Coca en Huallaga Alta (Fedecah) y una pequeña Federación Agraria de la Selva Maestra, FASMA, que tenía el apoyo de la Confederación Agraria Nacional, CAN. Muchos de estos grupos estaban armados y organizaron grupos de autodefensa campesina, Rondas Campesinas, que lucharon contra Sendero Luminoso³⁵. Este fue un amplio desarrollo que trascendió el Valle de Huallaga. Es más, las Rondas Campesinas más importantes se desarrollaron en áreas donde Sendero Luminoso tenía una

fuerte presencia y había masacrado campesinos en varias ocasiones, particularmente en el departamento de Ayacucho. El gobierno aprovechó estas condiciones y alentó la creación de Rondas Campesinas, las que jugaron un papel importante en el debilitamiento de Sendero Luminoso³⁶.

Los asentamientos del Guaviare y otras áreas de cultivo de coca en Colombia han sido bastante violentos. Muchos asentamientos estaban conformados por personas desplazadas por la violencia. También hubo campesinos que vinieron en búsqueda de tierras y aquellos que provenían de áreas urbanas, bien sea en búsqueda de aventura o escapando de la ley (Molano, 1987). La presencia del gobierno fue bastante débil y con frecuencia, cuando una institución estatal estaba presente, la irresponsabilidad de sus funcionarios llevaba a abusos de poder y a la deslegitimación del Estado. Los asentamientos de esta región fueron muy violentos y la mayor parte de los campesinos estaban armados. El desarrollo de cosechas ilegales generó un alto incremento en la violencia. Eran comunes los reportes de homicidios para robar ganancias de cosechas ilegales, para "resolver" conflictos de delimitación de tierras, evitar pagos a trabajadores de laboratorios ilegales y robar productos provenientes de la coca. Las atrocidades eran también comunes. Estos crímenes involucraban frecuentemente a los encargados de aplicar la ley (Molano, 1990, Leal, 1995).

Las organizaciones guerrilleras tomaron ventaja de esta situación y establecieron orden por la fuerza en el Guaviare. Al mismo tiempo co-

³⁵ Ibid.

³⁶ Véase por ejemplo Degregory *et al* (1996). Gorriti (1990) es la Historia clásica de Sendero Luminoso.

menzaron a cobrar "impuestos", los cuales eran utilizados para apoyar acciones subversivas, pero también para proveer servicios sociales. Suministraron un sistema de justicia, se aseguraron que se dictaran clases en las escuelas y se crearon redes de vigilancia y seguridad en la región. Sus leyes eran arbitrarias, autoritarias, impuestas desde arriba y antidemocráticas. Sin embargo, eran bienvenidas por la mayoría de los residentes, quienes deseaban orden y estabilidad en sus vidas (Molano, 1987: 104-106)

Del contraste entre estas tres regiones de cultivo de coca resalta la dificultad extrema que los colombianos tienen para generar instituciones de aceptación popular que contribuyan a la solución de conflictos y al orden social y su predisposición a apelar a la violencia. También muestra la fortaleza de la organización social en Perú y Bolivia.

No es sorprendente entonces que en Bolivia y Perú la industria de las drogas ilegales tendiera a concentrarse en la etapa de cultivo de la coca, la cual estaba basada en una tradición de cultivo y uso de la coca. En el discurso de ambos países hay declaraciones frecuentes como "la coca no es cocaína". Es más, en la cultura indígena es incomprendible que una planta pueda ser declarada ilegal si "Pachamama", la Madre Tierra, se las dio. En ambos países la industria ilegal empezó con un producto agrícola tradicional y se expandió lentamente a una manufactura. Ninguno de los dos países ha producido organizaciones de narcotraficantes del tamaño de las colombianas. En ambos países el narcotráfico está relacionado con la deshonra (Rodas, 1996, Laserna, Vargas y Torrico, 1996). Es interesante que los narcotraficantes bolivianos han llegado a acuerdos de "caballeros" para dividir las fuentes de la coca y evitar conflictos. Las diversas "líneas"

o "negocios" han sido casi de manera exclusiva asuntos de familia y han respetado los negocios ilegales de otras familias. Ha habido casos en los cuales se ha empleado la violencia, pero éstos han sido relativamente pocos comparados con Colombia.

En Colombia la industria ilegal comenzó con el procesamiento y contrabando. La parte agrícola de la industria se desarrolló como un encadenamiento hacia atrás a la etapa de fabricación. Los colombianos también han desarrollado nuevos productos, *crack* y heroína, y han empleado violencia ampliamente difundida para eliminar la competencia y para intimidar a los funcionarios que aplican la ley y a la sociedad en general. Esta actitud ha llevado a generar ventajas frente a los traficantes bolivianos y peruanos. Estos últimos han comenzado a avanzar en las etapas de procesamiento y contrabando de la industria solamente cuando las principales organizaciones colombianas de traficantes han sido desintegradas y la mayor parte de sus miembros claves han ido a la cárcel.

VII. Algunas conclusiones

Un estudio cuidadoso de la distribución territorial de la industria de las drogas ilegales en los Andes muestra que a pesar de sus altos beneficios, la aproximación de factores económicos y de las ventajas comparativas tradicionales por sí solas no pueden explicar por qué algunos países producen drogas y otros no, o por qué algunos cultivan coca, pero no han desarrollado redes extensas de exportación de cocaína mientras otros lo hacen. Para explicar estas diferencias es necesario entender por qué un país en particular es más propenso que otros a desarrollar actividades económicas ilegales. Esta ventaja

competitiva está enraizada en la historia e instituciones de cada sociedad y su evolución. En este sentido la ventaja competitiva de las drogas ilegales depende de la estructura de la sociedad y no en la disponibilidad y dotación de factores de producción, tierra, trabajo, capital y tecnología.

La importancia de las estructuras sociales como determinantes de la ventaja competitiva de las drogas ilícitas lanza una nube sobre la efectividad de las políticas antidroga tradicionales. Si el problema es estructural y las políticas no lo confrontan entonces no va a ser posible encontrar una solución al "problema de las drogas". Máximo van a ser capaces de eliminar algunos de los fastidiosos síntomas de la enfermedad" pero no la van a curar. Esto no significa que las actuales políticas deben necesariamente ser descartadas. Significa que las expectativas de los resultados de las actuales políticas son exageradas y que algunas de esas políticas pueden no ser efectivas, mientras que otras sí mejoran algunos de los efectos sociales negativos de la industria de drogas ilegales.

La importancia de la estructura también implica que el "problema de la droga" no puede ser solucionado a corto plazo, ya que la evolución institucional es generalmente un proceso lento. Las condiciones que hacen atractivo localizar un lugar para la industria de drogas ilegales se desarrolla lentamente. Revertir este proceso también toma tiempo.

Una comparación de las sociedades andinas señala diferencias institucionales significativas

que las hacen más -o menos- atractivas como lugar para la industria de drogas ilegales. La particular estructura social colombiana ha sido un fuerte incentivo para que la industria ilegal se localice ahí. En muchos aspectos Colombia es el más moderno de los países andinos, un hecho que refleja la mayor debilidad de sus instituciones tradicionales. A medida que las fuerzas modernizadoras sobrepasan estas instituciones, liberan a los colombianos de varias restricciones tradicionales y producen una sociedad extremadamente individualista. Esto facilita la concentración de la industria ilegal en el país y lleva también a un muy elevado nivel de violencia.

La modernización y el cambio social está ocurriendo alrededor del mundo. En cada sociedad, donde los controles sociales de comportamiento son débiles por causa de cambios institucionales hay una posibilidad para el crecimiento de actividades ilegales incluyendo la industria de drogas ilegales. Los cambios sociales que han sucedido en el mundo son responsables del creciente número de sociedades involucradas en el comercio de las drogas ilícitas.

A pesar de las alarmantes tasas de muertes violentas y otras enfermedades sociales que Colombia ha sufrido durante los últimos 25 años, no es sabio mirar a ese país como una aberración. Por el contrario, debe ser tratado como un precursor de los problemas que pueden surgir en sociedades que experimentan drásticos cambios sociales. Uno puede aventurarse a decir que en otras partes del mundo ya han comenzado desarrollos similares.

Bibliografía

- Alberti, Giorgio y Enrique Mayer (eds.) (1974), *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Alvarez, Elena (1992), "Coca Production in Peru", in P. H. Smith (Ed.) *Drug Policy in the Americas*, Westview Press, 1992.
- Banfield, Edward C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Gleece, Ill.: The Free Press.
- Betancourt, Darío y Martha L. García (1994), *Contrabandistas, marimberos y mafiosos: historia social de la mafia colombiana (1965-1992)*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Becker, Gary (1968), "Crime and Punishment: an Economic Approach", *Journal of Political Economy*.
- (1976), *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Blanes, José y H. C. F. Mansilla (1994), *La percepción social y los hechos reales del complejo coca/cocaína: implicaciones para la formulación de una política nacional*, Seamos, La Paz, Investigación para el Debate No. 9.
- Carter, William E. y Mauricio Mamani (1986), *Coca en Bolivia*, Librería Editorial "Juventud", La Paz.
- Cepeda, Fernando (ed.) (1994), *La corrupción administrativa en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, TM Editores - Contraloría General de la República - Fedesarrollo, Bogotá.
- Clawson, Patrick L., and Rensselaer Lee III (1996), *The Andean Cocaine Industry*, St. Martin Press, New York.
- Coleman, James (1990), *Foundations of Social Theory*, University Press, Harvard.
- Cotler, Julio (1996), "Coca, sociedad y Estado en el Perú", PNUD, Lima.
- Degregori, Carlos I., José Coronel, Ponciano del Pino y Orin Starn (1996), *Las Rondas Campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Del Olmo, Rosa (1992), *¿Prohibir o domesticar?: Políticas de drogas en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- De Soto, Hernando (1986), *El otro sendero: La revolución informal*, Editorial El Barranco, Lima.
- Dilulio, John J. (1996), "Help Wanted: Economists, Crime and Public Policy", *Journal of Economic Perspectives*, 10, 1: 3-24, Winter.
- Ehrlich, Isaac (1996), "Crime, Punishment, and the Market for Offenses", *Journal of Economic Perspectives*, 10, 1: 43-67, Winter.
- Fierro Carrión, Luis (1992), *Los grupos financieros en el Ecuador*, Centro de Educación Popular, CEDEP, Quito.
- Freeman, Richard B. (1996), "Why Do So Many American Men Commit Crimes and What Might We Do About It?", *Journal of Economic Perspectives*, 10, 1: 25-42, Winter.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues & The Creation of Prosperity*, Free Press.
- Gaitán-Daza, Fernando (1996), "Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia", in M. Deas y F. Gaitán-Daza, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Fonade y Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Gately, William, and Yvette Fernández (1994), *Dead ringer*, Donald I. Fine, Inc., New York.
- Gómez-Buendía, Hernando (ed.) (1999), *¿Para dónde va Colombia?* TM Editores-Colciencias, Bogotá.
- Gorriti, Gustavo (1990), *Sendero: historia de una Guerra Millenaria*, Editorial Apoyo, Lima.
- Guisarri, Adrián (1988), *La Argentina informal: realidad de la vida económica*, Emecé Editores, Buenos Aires.
- Healy, Kevin (1991), "Political Ascent of Bolivia's Peasant Coca Leaf Producers", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33, 1: 87-121, Spring.
- Henman, Anthony (1978), *Mama coca*, Hassle Free Press, London.
- Hernández, Manuel (1997), "Comportamientos y búsquedas alrededor del narcotráfico", in F. Thoumi (Ed.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Dirección Nacional de Estupefacientes y UNDP, Editorial Planeta, Bogotá.
- Herrán, María Teresa (1987), *La sociedad de la mentira*, Segunda Edición, Fondo Editorial Cerec- Editorial la Oveja Negra, Bogotá.
- Hurtado, Osvaldo (1986), *Political Power in Ecuador*, Boulder: Westview Press.
- Laserna, Roberto, Gonzalo, Vargas y Juan, Torrico (1996), "La estructura industrial del narcotráfico en Cochabamba", UNDP, La Paz.

- Leal, Claudia (1995), *A la buena de Dios: colonización en la Macarena, Ríos Duda y Guayabero*, CEREC-Fescol, Bogotá.
- Lee III, Rensselaer W. y Francisco E. Thoumi (1998), "El nexo entre las organizaciones criminales y la política en Colombia", *Ensayo y Error*, #4, April.
- Léons, Madelaine Barbara, and Harry Sanabria (1997), "Coca and Cocaine in Bolivia: Reality and Policy Illusion", in M. B. Léons and H. Sanabria (eds.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, State University of New York Press.
- Levine, Michael (1990), *Deep Cover*, Dell Publishing.
- Loury, G. (1997), "A dynamic theory of racial income differences" in P. A. Wallace and A. LeMund (eds.), *Women, Minorities and Employment Discrimination*, Mass: Lexington Books, Lexington.
- ____ (1987), "Why should we care about group inequality", *Social Philosophy and Policy*, 5: 249-271.
- Molano, Alfredo (1987), *Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare*, El Ancora Editores, Bogotá.
- ____ (1990), *Aguas Arriba: entre la coca y el oro*, El Ancora Editores, Bogotá.
- Morales, Edmundo (1989), *Cocaine: White Gold Rush in Peru*, The University of Arizona Press, Tucson.
- Murra, John V. (1975), *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Observatoire Géopolitique des Drogues (1996), *Atlas Mondial des Drogues*, Paris.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Reuter, Peter (1997), "Why Can't We Make Prohibition Work Better? Some Consequences of Ignoring the Unattractive" *Proceedings of the American Philosophical Society*, 141, 3, September.
- Rodas Morales, Hugo (1996), *Huanchaca: modelo político empresarial de la cocaína en Bolivia*, Plural editores, La Paz.
- Roldós Aguilera, León (1986), *Los abusos del poder: los decretos-leyes económicos urgentes aprobados por el gobierno del ing. León Febres Cordero*, Editorial El Conejo, Quito.
- Rubio, Mauricio (1999), *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*, TM Editores-CEDE, Bogotá.
- Salazar, Alonso (1990), *No nacimos pa' semilla*, Corporación Región y CINEP, Bogotá.
- Salazar, Alonso y Ana María Jaramillo (1992), *Medellín: las subculturas del narcotráfico*, CINEP, Bogotá.
- Sarmiento, Libardo (1996), *Utopía y sociedad: una propuesta para el próximo milenio*, Fescol, Bogotá.
- Sanabria, Harry (1993), *The Coca Boom and Rural Social Change in Bolivia*, The University of Michigan Press.
- Siegel, Ronald K. (1989), *Intoxication: Life in Pursuit of Artificial Paradise*, E.P. Dutton.
- Spedding, Alison L. (1997), "The Coca Field as a Total Social Fact", in M. B. Léons and H. Sanabria (eds.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, State University of New York Press.
- Thoumi, Francisco E. (1987), "Some Implications of the Growth of the Underground Economy in Colombia", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 29, 2, summer.
- ____ (1990), "The Hidden Logic of 'Irrational' Economic Policies in Ecuador", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 32, 2: 43-68, Summer.
- ____ (1995a), *Political Economy and Illegal Drugs in Colombia*, Boulder: Lynne Rienner.
- ____ (1995b), "Derechos de propiedad en Colombia: debilidad, ilegitimidad y algunas implicaciones económicas", *CEI-Uniandes, Documentos ocasionales*, 38, April-June, Bogotá.
- Tovar, Hermes (1994), "La economía de la coca en América Latina: el paradigma colombiano", *Nueva Sociedad*, 130:86-111, March-April.
- United States Department of State (1990), Bureau of International Narcotics Matters, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, D. C.
- United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, D. C. 1995.
- Uribe, Sergio (1997), "Los cultivos ilícitos en Colombia. Evaluación: extensión, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos y magnitud de la industria", en F. Thoumi, (ed.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Dirección Nacional de Estupefacientes y PNUD, Editorial Planeta, Bogotá.
- Tovar, Hermes (1994), "La economía de la coca en América Latina: el paradigma colombiano", *Nueva Sociedad*, 130:86-111, March-April.
- United Nations International (1997), *Drug Control Programme*, UNDCP, World Drug Report, Oxford University Press.

Vargas, Ricardo y Jacqueline Barragán (1995), "Amapola en Colombia: economía ilegal, violencias e impacto regional", en R. Vargas (Ed.) *Drogas poder y región en Colombia*, Vol. 2, CINEP, Bogotá.

Vidart, Daniel (1991), *Coca, cocaes y coqueros en América Latina*, Editorial Nueva América, Bogotá.

World Bank (1993), *World Development Report*, Washington, D.C.

____ (1995), *World Development Report*, Washington, D.C.

____ (1997), "Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean", presented at the seminar *The Challenge of Urban Criminal Violence*, The State of Rio de Janeiro and Inter-American Development Bank, Rio de Janeiro, March 2-4.