

Análisis Coyuntural

El mercado de las drogas ilícitas: crisis y opciones de política internacional

I. Introducción

La segunda mitad de la década de los ochenta y la primera de la de los noventa estuvieron marcadas, en materia de lucha contra las drogas¹, por el énfasis puesto en el desmantelamiento de grandes organizaciones criminales en los países productores, y en particular en Colombia. Esta prioridad fue fijada con base en dos análisis básicos. Primero, que los llamados "carteles de la droga" eran responsables del 80% de los cargamentos de cocaína que entraban a los mercados consumidores. Segundo, que por consideraciones de eficiencia de la política, era más rentable reducir la oferta en los países de origen que controlar el comercio y el consumo en los países de tránsito o de destino. En este momento, cuando los cabecillas de las organizaciones de Medellín y de Cali están muertos o en la cárcel, es conveniente hacer una evaluación de los avances y los fracasos obtenidos hasta ahora.

El mercado de las drogas está caracterizado actualmente por varios elementos que se desarrollan a continuación: un nuevo auge del uso de sustancias sicotrópicas, en particular en los Estados Unidos; una tendencia a una leve disminución de los precios al por mayor y en las calles de la cocaína (con un mejoramiento del grado de pureza del alcaloide), el surgimiento de nuevos actores en el tráfico (muchos de ellos, desconocidos por las autoridades o por la opinión pública), la renovación de estudios críticos sobre la pertinencia de las políticas desarrolladas, y del debate sobre el futuro de las políticas para enfrentar este fenómeno.

II. Un mercado que no disminuye

Según el National Household Survey on Drug Abuse², durante 1995, 22.7 millones de estadounidenses consumieron drogas, de los cuales, 12.8 lo hicieron con regularidad, o sea más de

¹ En el presente artículo se hace referencia, salvo mención específica, a los Estados Unidos y América Latina.

² Citado por el Task Force Report "Rethinking International Drug Control, new directions for U.S. policy", (1997), auspiciado por le Council on Foreign Relations.

una vez al mes. Esta última cifra significó un incremento del 5% de los consumidores regulares frente a las estimaciones de 1994. Es de destacar que de estos consumidores habituales, el 75% tenía un empleo e igualmente el 75% era de raza blanca. Cifras que desmienten el mito de que la drogadicción es un problema que afecta principalmente a las minorías y a los marginados sociales. Otro estudio, el "National Survey Results on Drug Abuse from the Monitoring the Future Study"³, adelantado por el Departamento de Salud de los Estados Unidos, señala que el consumo de todo tipo de drogas ha venido creciendo desde 1992 entre los adolescentes de 13 años. Para 1996, el 23% de ellos reconoció haber consumido marihuana, el 14% estimulantes de cualquier tipo y el 5% LSD. Esto se ha visto acompañado por una relajación del concepto de prohibición y de daño del uso de drogas entre los adolescentes. En efecto, el porcentaje de jóvenes, que ante la pregunta sobre si consideran que consumir algún tipo de droga implica un grave riesgo, disminuyó en 3% en promedio para todas las drogas (marihuana, cocaína, crack) y para toda forma de consumo (una o dos veces, ocasionalmente, regularmente) entre 1994 y 1995⁴.

Según cifras de la Casa Blanca⁵, en 1993 los estadounidenses gastaron 49.000 millones de dólares en drogas ilícitas, de los cuales 31.000 millones en cocaína. Roberto Steiner⁶, basándose en estudios de la Oficina Nacional de Política para el Control de Drogas de los Estados Unidos, calcula que el consumo de la cocaína se ha mantenido estable desde 1990, alrededor de 250 toneladas métricas⁷. Como puede observarse en el Cuadro 1 y en el Gráfico 1, si el volumen total de cocaína consumido no ha variado, en cambio si ha disminuido el número de usuarios, pasando de 9.9 millones en 1988 a 6.3 millones en 1993. Esto significa que el consumo per cápita ha aumentado, lo cual se refleja en el incremento porcentual de los adictos sobre el total de consumidores. Dichos adictos pasaron de consumir el 40% del total en 1980 a más de dos terceras partes en 1992. De otra parte, el ritmo de entrada de los nuevos consumidores ha disminuido de cerca de 1.000.000 al año en 1988 a 550.000 en 1993. Estos elementos permiten abrigar alguna esperanza sobre una disminución de la demanda de cocaína en el futuro. Sin embargo, si bien el mercado de la cocaína ha dejado de crecer, otras drogas están mostrando un peligroso auge.

³ Department of Health and Human Services (1996), National survey Results on Drug Abuse from The Monitoring the Future Study 1975-1995. Rockville, MD: National Institute on Drug Abuse.

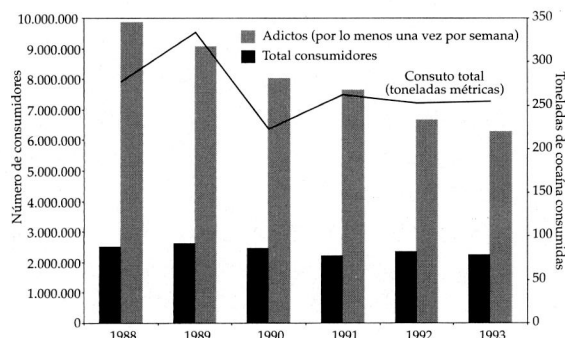
⁴ Institute for social research, (1996) "The monitoring the future study" University of Michigan.

⁵ The White House (1996) "The National Drug Control Strategy : 1996". Washington D.C.

⁶ Steiner R, (1997) "Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas", en Coyuntura Económica, Vol XXVI, No 4, diciembre. Fedesarrollo, Bogotá.

⁷ Se considera adicta, una persona que consume por lo menos una vez por semana y cuyo comportamiento se ve distorsionado por dicho consumo.

Gráfico 1
CONSUMO TOTAL, CONSUMIDORES
ADICTOS Y TOTALES DE COCAINA
ESTADOS UNIDOS, 1988-1993



Fuente:

La marihuana es la droga más consumida en Estados Unidos y su expansión es cada vez más rápida, fruto de las campañas para despenalizar su uso, en particular en California.

Simultáneamente, se ha visto un crecimiento de los cultivos de marihuana en diferentes Estados (Nueva York, Kentucky, California, Hawai). Las nuevas variedades cultivadas son entre seis y doce veces más poderosas (por el grado de concentración del principio activo, el tetrahydrocannabinol), que las existentes hace 25 años. A pesar de este mejoramiento cualitativo, los precios, crecientes durante la década de los ochenta, volvieron a caer en años recientes por debajo de los niveles de 1982.

La heroína por su parte ha venido creciendo en el mercado de los Estados Unidos, medido a través del número de consultas por sobredosis en los centros de emergencia de los hospitales: de 33.884 casos en 1990 ascendió a 64.221 en 1994⁸, o sea un incremento de 89.5% en cuatro años. Aun cuando no existen cifras disponibles, los estimativos del gobierno de los

Cuadro 1
CONSUMIDORES OCASIONALES Y ADICTOS DE COCAINA Y HEROÍNA EN LOS
ESTADOS UNIDOS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Cocaína						
consumo total (Toneladas métricas)	277	334	223	262	252	254
ocasionales (menos de una vez por semana)	7,347,000	6,466,000	5,585,000	5,440,000	4,331,000	4,054,000
adictos (por lo menos una vez por semana)	2,526,000	2,611,000	2,456,000	2,219,000	2,349,000	2,238,000
total consumidores	9,873,000	9,077,000	8,041,000	7,659,000	6,680,000	6,292,000
Heroína						
ocasionales (menos de una vez por semana)	539,000	504,000	470,000	368,000	290,000	229,000
adictos (por lo menos una vez por semana)	601,000	616,000	542,000	474,000	452,000	500,000
total	1,140,000	1,120,000	1,012,000	842,000	742,000	729,000

Fuente : Abt Associates, INC., "What America's users spend on illegal drugs, 1988-1993". 1995. Roberto Steiner "Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas", 1997.

⁸ The White House (1996) "The National Drug Control Strategy : 1996", página 88.

Estados Unidos señalan que el consumo de heroína entre los jóvenes ha crecido gracias a la aparición de formas no inyectables de consumo (fumada o inhalada), al punto que el informe no duda en señalar el riesgo de una "epidemia de consumo de heroína".

Por último, el mercado se ha venido diversificando en beneficio de otras drogas como el LSD, o las metanfetaminas (conocidas como ice o speed). Respecto de esta última, 4 millones de norteamericanos reconocieron haberla consumido por lo menos una vez.

En definitiva, a pesar de las campañas preventivas, la utilización de drogas ilegales en los Estados Unidos tiende a crecer, con el mantenimiento del mercado de la cocaína, y desarrollo de otras formas de drogadicción. Esta demanda alimenta una oferta proveniente de América Latina, pero también del lejano oriente así como interna, en particular para las drogas sintéticas y la marihuana.

III. Una oferta inagotable

Durante la década de los 90 la represión al tráfico de drogas ha venido en aumento.

Los decomisos mundiales de cocaína aumentaron de 247 a 303 toneladas métricas entre 1990 y 1994; pero para 1995 se redujeron nuevamente a 230, de las cuales 98 en Estados Unidos¹⁰. En Europa, los decomisos pasaron de 12 toneladas en 1990 a 17.5 en 1995, de

acuerdo a los estimativos de Interpol, citados por la Drug Enforcement Administration (D.E.A.). En Colombia, las cifras de la Policía Antinarcóticos señalan que el año pasado se decomisaron 26.5 toneladas de cocaína pura, y 18.2 de base. Entre enero y abril de 1997, estos montos ascendieron a 17.6 y 3.1 respectivamente. En materia de laboratorios de procesamiento de la cocaína, la labor se ha concentrado en Colombia. Así, en 1996 se destruyeron 854 laboratorios de base de coca, 22 de cocaína pura y se inhabilitaron para su uso 86 pistas de aterrizaje clandestinas. En 1997 (datos a 22 de abril), la Policía ha destruido 82 laboratorios de base, 26 de cocaína pura y 5 pistas. La estrategia de disminución de la oferta también ha incluido la destrucción de cultivos ilícitos. En cuanto a la erradicación por fumigación, esta se reinició en 1993, con el herbicida conocido como glifosato. En 1996, se destruyeron 24.000 hectáreas de coca en Colombia, por aspersión bien sea aérea o manual. Durante los cuatro primeros meses de 1997, la fumigación se practicó en 13.600 hectáreas de coca.

El énfasis principal de la política de represión al tráfico ha sido el arresto y desmantelamiento de los llamados grandes "carteles" de la droga. Esta prioridad se tradujo en el fin del cartel de Medellín, con la muerte de Pablo Escobar y de Gonzalo Rodríguez Gacha, la extradición de Carlos Ledher y el sometimiento a la justicia de los hermanos Ochoa. Más recientemente, entre 1995 y 1997,

⁹ Steiner. R, op. cit. página 85.

¹⁰ National Narcotics Intelligence Consumers Committee (1996) "The supply of illicit drugs to the United States", Washington.

se ha dado captura a los siete líderes conocidos del cartel de Cali, uno de los cuales, José Santacruz Londoño, murió en un enfrentamiento con la Policía. Estas dos organizaciones han sido acusadas sucesivamente de ser responsables, según las estimaciones de las autoridades norteamericanas, de la venta del 80% de la cocaína a ese país.

En materia de heroína, en 1995 se decomisaron 32 toneladas a nivel mundial (heroína pura y base). Las principales fuentes de producción continuaron siendo los países del sudeste asiático, el medio oriente, México y Colombia. En 1996, las autoridades colombianas se incautaron de 103 kilogramos de pasta de opio, 94 de morfina y 81 de heroína, destruyeron 7.300 hectáreas de amapola y 9 laboratorios de procesamiento. Entre enero y abril de 1997, se han erradicado 1.875 hectáreas de amapola, se han decomisado 120 kilogramos de pasta de opio, 5 de morfina y 74 de heroína.

Las grandes organizaciones del tráfico de heroína también han sufrido reveses importantes en los últimos años. Khun Sa, jefe del Ejército Unido de Shan, y principal líder del llamado triángulo de oro del opio (Myanmar, Laos y Tailandia) se entregó a las autoridades de Myanmar a principios de 1996. Otros reputados capos del sudeste asiático fueron detenidos y extraditados a los Estados Unidos.

El control al tráfico de precursores químicos sigue siendo precario dado su carácter de bien lícito en los países productores. En Colombia, en 1996, se decomisaron más de 2.200 toneladas de insumos sólidos y 2.8

millones de galones de líquidos destinados a la producción de cocaína y heroína. La presión ejercida sobre el aprovisionamiento de químicos ha llevado a los productores de drogas a reemplazarlos por bienes de consumo corriente como la gasolina o el cemento.

A pesar de la continuidad en los esfuerzos y los logros obtenidos, el flujo de drogas no ha disminuido de manera sustancial hacia los mercados consumidores. En efecto, Los estudios de las autoridades norteamericanas estiman que el potencial de producción mundial de cocaína creció en 1995 frente a 1994, pasando de 760 toneladas métricas a 780. Sumado esto a la reducción de los decomisos, puede concluirse que la disponibilidad de la droga aumentó. Lo anterior se tradujo igualmente en una ligera disminución del precio por kilogramo en los Estados Unidos: si en 1994, el precio fluctuó entre 11.000 y 40.000 dólares por kilo, para 1995 el rango establecido fue de 10.500-36.500, a idéntico nivel de pureza (83%). La oferta mundial de opio pasó de 3.400 toneladas en 1994 a 4.150 en 1995. Los precios en Estados Unidos se mantuvieron (entre 70.000 y 250.000 dólares por kilogramo y los grados de pureza aumentaron).

Tanto para la cocaína como para la heroína las redes de narcotraficantes han tenido cambios importantes. Por un lado, los mexicanos han ocupado parte del vacío dejado por los colombianos, comprando cocaína directamente en Perú y Bolivia o transformando pasta de coca en laboratorios propios. Traficantes de estos dos últimos países también han incrementado su participación en el mercado de producto terminado. Los

colombianos por su parte vienen incurriendo cada vez más en el tráfico de heroína con destino a los Estados Unidos. Los nigerianos están participando igualmente de ese tráfico y los chinos y coreanos han asumido las rutas del lejano oriente. Por último, los países de Europa del Este están convirtiéndose en países de tránsito hacia el mercado europeo, e incluso norteamericano, y ofrecen servicios de lavado de activos.

A estos nuevos desarrollos se agrega el rápido aumento del consumo de nuevas drogas, tales como el ecstasy, el ice, o hipnóticos como el rohypnol (diez veces más potente que el Valium), droga producida lícitamente en Suiza o México pero cuya venta es ilegal en Estados Unidos. Su creciente demanda está estimulando el surgimiento de otros mercados, otras organizaciones criminales y plantea retos adicionales a las autoridades encargadas de la represión al tráfico de drogas.

Por último, el lavado de activos sigue beneficiándose del crecimiento de las transacciones internacionales y del mantenimiento de paraísos bancarios en diferentes países del mundo.

IV. La crisis del paradigma de la lucha contra los estupefacientes

Los limitados resultados obtenidos en la lucha contra el consumo y el tráfico de drogas por la estrategia encabezada durante los últimos diez años por los Estados Unidos ha generado múltiples críticas desde diversos puntos de vista, y ha reabierto el debate sobre cuál debe ser la base conceptual y filosófica de una política que reduzca el daño que representa para la sociedad el negocio de las drogas.

La política actualmente desarrollada se basa en cuatro supuestos esenciales: Primero, que la demanda no es autónoma, lo cual significa que es la oferta, en particular la presión ejercida por los vendedores callejeros sobre los menores, la que impulsa el consumo y genera adicción. Consecuencia de esta aproximación, la prevención, si bien es útil y necesaria, no es la más eficaz para reducir la demanda, y sería más productivo incrementar los precios a través de una restricción a la oferta.

Segundo, la venta al detal es imposible de controlar, debido al gran número de transacciones y a la atomización de las operaciones. De otra parte, aún cuando se penalice fuertemente el expendio callejero, el efecto de disminución sobre las cantidades de droga en el mercado, fruto de un arresto, es mínimo frente al costo de realizar la operación y de enjuiciar al responsable.

Tercero, la mayor acumulación de drogas en un momento y lugar se da durante la producción en los laboratorios, y durante el transporte de los países productores hacia los consumidores. Por ello, los esfuerzos deben orientarse a la destrucción de centros de producción y al decomiso de los grandes embarques.

Cuarto, el mercado mundial de las drogas es manejado por grandes organizaciones las cuales concentran las operaciones y obtienen los mayores rendimientos del tráfico. Este principio, conocido como el de los "peces gordos", implica que la acción de las autoridades debe concentrarse en el desmantelamiento de este tipo de empresas criminales, golpeando a sus cabecillas con penas severas

y evitando que las utilidades sean blanqueadas y transferidas.

El objetivo global es hacer más difícil el aprovisionamiento del mercado para disuadir, vía precio, a los consumidores e incrementar los riesgos de la operación para los traficantes.

La primera fuente de críticas a la política es, obviamente, la de su eficacia. Las cifras presentadas en la sección anterior subrayan los límites de este tipo de intervenciones y su restringido impacto tanto sobre los precios y las cantidades de mercancía, como sobre el número de traficantes o de adictos. Adicionalmente, estos resultados limitados se han obtenido a un precio demasiado alto. Por un lado, la guerra contra las drogas ha sacrificado muchas vidas, especialmente en los países productores (sobre todo Colombia). De otra parte está el costo fiscal de esta política: según los cálculos de la Oficina Nacional de Política para el Control de la Droga (ONDCP), de la Casa Blanca (conocida como la oficina del Zar anti-drogas), los Estados Unidos han gastado 19.400 millones de dólares entre 1988 y 1997, únicamente en programas de control internacional (interdicción y capturas 78.4%, programas en países productores 21.4%)¹¹.

Otro grupo de críticas a estos postulados de política se centra en la contradicción entre la liberalización comercial y la impermea-

bilidad de las fronteras al paso de las drogas. El surgimiento de nuevos grupos delincuenciales, que ocupan el lugar de los detenidos, así como el establecimiento de nuevas rutas para el tránsito de los estupefacientes, demuestran la vitalidad de las organizaciones criminales y su perfecto manejo de las nuevas oportunidades que brindan los procesos de integración comercial y de globalización de la economía a nivel mundial. Stephen Flynn, profesor de relaciones internacionales de la Academia de la Guarda Costera de los Estados Unidos, afirma que, "las organizaciones colombianas [del narcotráfico] están imitando el comportamiento de las corporaciones multinacionales más exitosas, (...) han invertido en la tecnología de la información más avanzada para mantener vínculos seguros (...). Lo que es más importante, han incursionado en partes de la infraestructura mundial que prácticamente no están reguladas y que quizás no lleguen a estarlo, tales como contenedores comerciales, carga aérea y terrestre, teléfonos celulares y transferencias electrónicas"¹². El mismo autor pone de presente el problema que suscita el control de los contenedores marítimos en Estados Unidos: "para revisar completamente uno (...) se necesita que trabajen cinco agentes aduaneros durante tres horas. En 1992, aún con la ayuda de la Guardia Nacional, el personal de la oficina de Newark sólo pudo inspeccionar entre trece y dieciocho contenedores diarios, lo que equivale a unos 5.000 contenedores al año de un total de 1,8

¹¹ ONDCP, (1997) citado por el Task Force Report "Rethinking International Drug Control, new directions for U.S. policy", (1997), auspiciado por le Council on Foreign Relations, op.cit, pag. 23-24.

¹² Flynn, Stephen (1995) "Erosión de la soberanía y la incipiente globalización del narcotráfico", en El narcotráfico, publicado por el Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, México.

millones que pasaron por el puerto ese año."¹³ Pero la verdadera dimensión del problema se reconoce al saber que en Hong Kong, en agosto de 1993, se recibieron 865.000 contenedores marítimos en un mes.

Reflexión similar puede realizarse en torno a los circuitos de manejo de recursos ilícitos. A pesar de las exigencias de penalización del lavado de activos de la Convención de Viena, de las iniciativas del G-7 para armonizar y fortalecer los controles, de la legislación de la Unión Europea (vigente desde 1991), y más recientemente de los compromisos de la Cumbre de las Américas de 1994 para coordinar acciones contra el blanqueamiento de los dineros de la droga, la verdad es que dichos controles han tenido una eficacia limitada. Según el estudio del grupo de trabajo convocado por el Consejo de Relaciones Exteriores¹⁴, existen cuatro razones para ello: primero, el recurso a los métodos más avanzados de manejo de dineros por parte de los lavadores; segundo, el volumen exorbitante de las transacciones financieras internacionales, "en los Estados Unidos solamente, más de tres billones de dólares entran y salen del sistema diariamente"¹⁵(el subrayado es nuestro); tercero, es muy difícil, política, social y legalmente, imponer controles estrictos en sociedades democráticas, con un comercio interna-

cional creciente, y en las cuales el desarrollo y la prosperidad se basan en el libre flujo de capitales; y cuarto, la existencia de países con una fuerte tradición de secreto bancario o de paraísos bancarios.

En conclusión, la globalización y la integración de la economía mundial hacen cada vez más difícil la represión del narcotráfico debido a los imperativos de libre circulación, rapidez, y multilateralismo del comercio mundial.

Para otros críticos, la erradicación de cultivos no ha tenido resultados positivos. Las superficies cultivadas en los países andinos, en lugar de disminuir, aumentan. Para Colombia, el número de hectáreas con coca, neto de erradicación, pasó de 49.300 a 50.900, según las cifras del gobierno norteamericano. Pero, de acuerdo con cálculos independientes, la superficie total podría estimarse entre 70.000 y 83.000 hectáreas de coca, en 1994¹⁶. La erradicación, no sólo no permite una efectiva disminución de los cultivos sino que además tiene un grave efecto ambiental, derivado de la invasión de regiones selváticas protegidas por parte de los productores. En Colombia, por ejemplo, la selva nublada andina, fuente de agua en las cordilleras oriental y central, se ha visto afectada gravemente

¹³ ibid, pag. 62.

¹⁴ Task Force Report "Rethinking International Drug Control, new directions for U.S. policy", (1997), auspiciado por le Council on Foreign Relations, Nueva York, E.U.

¹⁵ op.cit. pag. 35.

¹⁶ Uribe Sergio (1996), "Algunas consideraciones sobre las extensiones de los cultivos de coca en Colombia", en Coloquio, año 4, No 1, Dirección Nacional de Estupeficientes, Bogotá.

por los cultivos de amapola, ya que se estima que por cada hectárea sembrada, se destruyen 2.5 de bosque. En el caso de la coca, la cifra se incrementa a 4.5 hectáreas de selva amazónica¹⁷.

La política actual fallaría en su coherencia frente a los postulados mismos: por una parte, la estructura de precios del mercado señala que los grandes diferenciales de precios se concentran entre la distribución al mayoreo y la venta al detal, en los países consumidores, y no en los puntos de embarque de los países productores¹⁸. Por lo tanto, si la política busca orientar los esfuerzos a atacar a las grandes organizaciones y los grandes lucros, no debe basarse en acciones en los países de origen, ni en acciones en alta mar. De otra parte, la diferencia entre el potencial de producción, y el consumo hace que, a pesar de los decomisos, el flujo restante sea suficiente para alimentar el mercado. Por último, el efecto alcista sobre los precios de un incremento de las incautaciones es un incentivo para nuevos operadores en el mercado.

Por último, el Consejo de Relaciones Exteriores, una institución privada independiente, convocó a un grupo de expertos de varios países para evaluar la política antidrogas de los Estados Unidos. El grupo presentó un informe, en el cual se retomaron varias de las

críticas antes expuestas y puso de presente tres elementos adicionales: por un lado, la existencia creciente de problemas de producción dentro de los Estados Unidos, especialmente de marihuana y de drogas sintéticas. En ese sentido, existe una incoherencia en la política actual de ese país, ya que, según el estudio, "la oposición local ha impedido los esfuerzos de las autoridades federales y estatales para erradicar cultivos ilícitos de marihuana en California, Oregon y otros Estados"¹⁹. Precisamente lo que se exige a otros países productores. En segundo término, el grupo de reflexión recoge críticas sobre el riesgo implícito de militarizar la lucha antinarcóticos ya que esto podría eventualmente incrementar los casos de corrupción y de violación de los derechos humanos en los países productores. Por último, el informe plantea severos cuestionamientos al esquema de la certificación de cooperación de otros países en la lucha antinarcóticos. Conceptualmente, la certificación está basada en el concepto de una división estricta de los países consumidores, de tránsito y productores, análisis que no concuerda con los hechos. Segundo, su aplicación es inconsistente, debido a la interferencia que generan otros intereses de política exterior de los Estados Unidos. En su pronunciamiento final, el grupo sugirió revisar el procedimiento de manera que la necesaria evaluación del progreso de

¹⁷ Granada Camilo (1993), "La lucha antinarcóticos en Colombia y la utilización del Glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos", en *Política Colombiana*, Vol. III, No 5. Contraloría General de la República, Bogotá.

¹⁸ Task Force report, "Rethinking..." op.cit. pag 48.

¹⁹ op. cit. pag. 38.

las actividades anti-drogas no esté vinculado de manera automática a sanciones, y con los Estados Unidos como único juez.²⁰

Puede decirse que el paradigma central de la política de lucha contra el tráfico de estupefacientes está en crisis. Las críticas son cada vez más numerosas, en cuanto a sus postulados teóricos, su diagnóstico y la efectividad de las medidas preconizadas. La crisis tiene otra dimensión, producida por sus propios logros. En efecto, en cierto sentido, puede argumentarse que la estrategia tuvo éxito. Las grandes organizaciones criminales conocidas fueron derrotadas, los líderes de los carteles de Medellín y Cali, en Colombia, o el general Khun Sa en Myanmar fueron detenidos o murieron. Sin embargo, el mercado mantiene su dinámica. Frente a esta situación, ¿Hacia donde debería dirigirse la política internacional de lucha antinarcóticos?

V. El futuro

Existen varias propuestas de política que pretenden aportar una respuesta integral para el manejo de la problemática generada por el consumo, tráfico y producción de estupefacientes, así como de los efectos negativos colaterales que trae consigo. Estas opciones cubren un amplio espectro que va desde la liberalización total hasta la intensificación de la represión. Otras corrientes incluyen a los defensores de la despenalización del consumo y el tratamiento medicalizado de los adictos,

y finalmente otros sugieren un ajuste de prioridades dentro de la política de interdicción. No es el objetivo del presente análisis presentar una discusión detallada de cada una de estas tendencias. Sin embargo, a continuación se enumeran sus postulados principales y algunas objeciones a los mismos.

A. La liberalización total

Existe una corriente formada por economistas e intelectuales que abogan por una plena liberalización y legalización del tráfico y consumo de estupefacientes. Uno de los defensores más reconocidos de esta tendencia es el economista y premio Nobel, Milton Friedman²¹. Según esta teoría, es la prohibición la que genera incremento del consumo (vía la atracción que ejerce la violación de la norma social), violencia y corrupción, así como la principal responsable de la ausencia de tratamiento para los adictos y de las numerosas muertes originadas en una deficiente calidad de la droga consumida. Para esta escuela, la legalización sería la mejor respuesta ya que un mercado libre permitiría disminuir los precios, mejorar la calidad y eliminar los daños colaterales (violencia y corrupción). Sin embargo, esta propuesta no resuelve varios interrogantes fundamentales como por ejemplo el manejo del consumo por parte de menores de edad: la opción de dar libre acceso a los menores a este tipo de mercados sería altamente contraproducente dado el grado de vulnerabilidad a la inducción

²⁰ op.cit. pag 5.

²¹ Friedman Milton, "Prohibido prohibir", en Perspectivas, No 41 (julio de 1994), La Paz.

de este segmento de la población. Imponer restricciones a la venta de drogas a menores equivaldría en términos económicos a generar un nuevo mercado negro. Además, en la práctica, como lo muestra el caso del tabaco y el alcohol en Estados Unidos, la regulación no opera y formas no reguladas de comercialización y aprovisionamiento siempre subsisten.

De otra parte, la legalización total no resuelve el problema de salud pública que el inevitable crecimiento del consumo, que implica la medida, genera. Si se establecen impuestos y aranceles a su comercio para financiar el sobrecosto del manejo hospitalario, se va a mantener un nivel elevado de contrabando y comercio ilegal para evadir dicha imposición. Si, por el contrario, se deja a los ya insuficientes recursos de salud la carga de atender los casos de sobredosis y los tratamientos para los adictos, se corre el riesgo de introducir un elemento de desequilibrio grave en el sistema de salud pública.

La propuesta de liberalización del mercado parte del principio del libre albedrío individual, sustentado por la hipótesis de la racionalidad de los agentes económicos. Esto es que cada persona actúa conforme a su propia voluntad y que lo hace siempre en defensa de sus intereses. Para el caso del mercado de las drogas, el economista George Akerlof refuta la aplicación de esos supuestos. Por una parte, en razón de la adicción misma,

ya que, a pesar de conocer los riesgos y los costos del consumo, y aún cuando desean abandonarlo, "Los individuos que siguen el modelo de procrastinación (...) no toman decisiones racionales"²², por lo cual siempre posponen para el día siguiente la ejecución de su decisión. De otra parte, la presión social de los grupos, en particular entre adolescentes, genera comportamientos desviados frente a la racionalidad pura. Dice Akerlof "El típico miembro de una pandilla toma una serie de decisiones que culminan en una sumisión y obediencia crecientes al líder"²³. Su capacidad para obrar de manera libre, en beneficio de sus intereses individuales se pierde. Por estas razones, el mercado de las drogas no puede compararse con otros mercados en los cuales no están implicados este tipo de alteraciones del comportamiento racional.

Por último, el proceso de degradación físico que implica el consumo habitual de narcóticos tiene unos costos para la sociedad que son muy elevados. Primero, a través de la pérdida de capital humano y social que esto conlleva. Segundo, en materia de criminalidad, los consumidores cuya dependencia los lleve a perder su capacidad de generación de ingresos (no puede olvidarse que el 75% de los consumidores habituales de droga tienen un empleo) van a buscar recursos, potencialmente de manera ilegal, para sostener su hábito. En ese plano, el liberalismo a ultranza propuesto por Friedman entra en una nueva contradicción: intervenir un

²² Akerlof, George (1991), "Procrastination and Obedience". En *The American Economic Review*, Vol. 81, No. 2, mayo de 1991.

²³ *Ibid*, página 12.

mercado, ya no para prohibirlo, sino para subsidiar el consumo de aquellos que ya no pueden pagar. Esto para mantener la externalidad positiva atada a la legalización, a saber, evitar la violencia y la delincuencia.

B. La intensificación de la lucha y la erradicación de los traficantes

Esta ha sido la doctrina prevalente hasta el momento, tal y como se presentó en la sección IV de este artículo, aún si Convenciones como la de Viena de 1988 o la cumbre presidencial de Cartagena en 1990, resaltan oficialmente los principios de corresponsabilidad, equilibrio y cooperación²⁴. Para los defensores de esta opción, la política ha tenido resultados muy positivos desde la óptica de la contención. Esto es, que gracias a la fortaleza de las medidas adoptadas, el consumo no mantuvo los índices de crecimiento exponenciales de principios de los años ochenta y que similar análisis puede sustentarse respecto del tráfico, en particular medido a través de la reducción de los ingresos de los grandes narcotraficantes y el desmantelamiento de grandes organizaciones. En apoyo a este argumento, el estudio ya citado de Roberto Steiner muestra cómo los ingresos de los narcotraficantes colombianos habrían conocido un punto máximo en 1984 (4.172 millones de dólares), para disminuir después y estabilizarse en los últimos años alrededor de los 2.300 millones de dólares. Según esta corriente, sólo la perseverancia y el fortalecimiento de la actual estrategia pueden resolver en el mediano plazo, el problema de las drogas, a través del

incremento sostenido de los costos y los riesgos de sostener esta actividad ilícita. Las principales críticas a esta opción ya fueron referidas más arriba.

C. La despenalización del consumo o la teoría del "harm reduction"

Esta opción parte del principio de que el consumo de drogas es ante todo un problema de salud pública y de seguridad ciudadana. Desde este enfoque, y en una perspectiva eminentemente nacional y local, el objetivo primordial de la política debe ser la reducción del daño (harm reduction) causado a la sociedad por los problemas de adicción de una porción de los ciudadanos. Esta propuesta ha conquistado la atención de administraciones municipales en ciudades como Amsterdam, Zurich, Berna o Francfort, donde procesos de despenalización del consumo, el suministro de metadona (droga de sustitución a la heroína) y de jeringas para evitar la transmisión de enfermedades como la hepatitis b o el SIDA, se han puesto en marcha. En 1990 se firmó el acuerdo de Francfort, suscrito por más de 30 ciudades del mundo, incluyendo varias de los Estados Unidos, mediante el cual se protocolizó la voluntad de estas urbes para darle al problema de las drogas un tratamiento eminentemente de salud pública y no represivo.

Las ventajas de este esquema radicarían en la disminución de los incidentes graves relacionados con el consumo de drogas, tales como sobredosis, intoxicaciones por droga de mala calidad, reticencia a entrar en pro-

²⁴ Sobre este tema ver el artículo de Clara Elena Reales, publicado en este número de Coyuntura Social.

gramas de rehabilitación por temor a las eventuales consecuencias sancionatorias de la confesión del consumo, transmisión de enfermedades y criminalidad inducida por la necesidad obtener recursos para el consumo.

A pesar del fundamento humanista y bien intencionado de tales propuestas, éstas entran en una grave contradicción ya que abogan adicionalmente por la continuidad de los esfuerzos de represión a los grandes narcotraficantes, y a los centros de producción. Es imposible, en términos económicos y en términos de política, legalizar uno solo de los lados de una transacción. En esencia no puede ser considerado lícito consumir, y por lo tanto comprar, pero al mismo tiempo sancionar la venta.

Una política de tal naturaleza constituye el punto máximo de la dicotomía entre países productores y consumidores, con una asimetría que redundará en imponer a los primeros todo el estigma del tráfico y todo el peso de la responsabilidad de combatirlo. Ignora además la participación de los llamados "países consumidores" en diferentes eslabones de la cadena de producción, desde el suministro de insumos químicos hasta el lavado de activos.

D. Ajustes a la interdicción

Al revisar las razones por las cuales los resultados de la actual política no son más satisfactorios, algunos autores señalan el desbalance existente entre las cargas impuestas a los países productores y las asumidas por los países consumidores. Este desbalance, produce un enfrentamiento entre unos y otros que coincide con las divisiones entre países

desarrollados y en vías de desarrollo. Esta dicotomía debe resolverse mediante una verdadera multilateralización de la política contra las drogas. Esto significa el abandono de las estrategias aisladas y aún bilaterales, para diseñar líneas de acción verdaderamente conjuntas, en las cuales todos asuman compromisos y responsabilidades acordes con sus capacidades y con el tipo de vinculación al negocio. Igualmente, propugna porque los nuevos esfuerzos en materia de interdicción se orienten a incrementar los niveles de control sobre el lavado de activos en el conjunto del sistema financiero mundial y dentro de cada país, como un elemento primordial de la estrategia.

El elemento central de esta teoría del reequilibrio es la concentración de las acciones en torno a la reducción de la demanda. El grupo de reflexión del Consejo de Relaciones Exteriores, en su reporte, aplica este principio al caso de los Estados Unidos, para señalar que esa estrategia de concentración en la demanda ha sido exitosa en el pasado, frente a la primera epidemia de consumo de heroína que vivió ese país a principios de la década de los setenta. Según ese reporte, en 1971 el Gobierno de Richard Nixon estableció la Oficina de Acción Especial para la Prevención del Abuso de Droga (SAODAP, por su sigla en inglés), gracias a lo cual los programas de reducción de demanda, tratamiento y educación recibieron las dos terceras partes del presupuesto total antidrogas del gobierno federal hasta 1975 y la mitad entre 1975 y 1980. A finales de los setenta, el número de adictos se había reducido de 800.000 a 500.000.

De otra parte, argumentan que este tipo de programa son más efectivos en términos de

costo beneficio que los de reducción de la oferta. Para sustentar lo anterior, el reporte cita un estudio de 1994 del Rand Drug Policy Research Center que estableció que el costo de reducir en un 1% el consumo de cocaína costaba 34 millones de dólares al año mediante la prevención, frente a 366 millones a través de la interdicción nacional y 783 millones por medio de acciones en los países productores²⁵.

Por último, la propuesta del Grupo de Trabajo del Consejo de Relaciones Exteriores subraya la importancia del control al expendio callejero y la recuperación del espacio público gracias a la aplicación de la nueva teoría del trabajo policial con la comunidad, ya que permite la movilización de la sociedad civil en torno a los problemas de seguridad, genera solidaridad y permite la creación de frentes de acción común frente a los expendedores callejeros.

VI. Conclusiones

Las cifras presentadas demuestran que el problema del consumo, tráfico y producción de estupefacientes persiste y está en proceso de evolución y cambio. Nuevas formas de adicción, nuevas drogas, nuevos países y nuevas organizaciones han entrado a recomponer el panorama tradicional de la geopolítica de las drogas.

La paradoja de los éxitos de la prohibición vuelve a poner en discusión los principios rectores de una política eficaz, equilibrada y eficiente para tratar este problema internacional, nacional y localmente. Muchos

elementos de importancia no han sido tratados aquí con detenimiento, algunos han sido tan solo esbozados o mencionados. Entre ellos, la amenaza que para sociedades democráticas representan las poderosas organizaciones de traficantes con su capacidad de corrupción y de violencia. Así mismo, los problemas sociales que encierra la disyuntiva del tratamiento de los cultivos ilícitos, debido a la coexistencia de pequeños agricultores con grandes negociantes. Por último, los desafíos que imponen las organizaciones criminales transnacionales para la soberanía de los Estados, y el tipo de relaciones internacionales que subyace en los lineamientos de cualquier opción de política.

En la coyuntura actual de la geopolítica es claro que, en el corto plazo, será muy difícil revisar en las esferas de decisión las orientaciones principales de la política actual. La agenda internacional de la lucha anti-drogas está dominada por los intereses y la visión de los Estados Unidos, ante el menor interés acordado a estos temas por otras potencias, en particular europeas, focalizadas en los retos de la unión europea y de la reconstrucción y pacificación de los países antiguamente comunistas.

Sin embargo es fundamental que la reflexión sobre estos temas no se detenga. En particular, para los países llamados productores, como Colombia, es de vital importancia retomar la iniciativa en estas materias, propugnar por un verdadero equilibrio de las responsabilidades, sobre la base de una relación de respeto y cooperación efectivos. La creciente tolerancia

²⁵ Task Force report, "Rethinking..." op.cit. pag 52 y SS.

social frente al consumo, la teorización de la reducción del daño, en conjunción con un fortalecimiento de la exigencia de represión a la producción pueden conducir a un desequilibrio que llevaría al país al aislamiento frente a la comunidad internacional.

El objetivo primordial de Colombia no puede ser la desaparición del narcotráfico como actividad en el mundo. Existen demasiados elementos que se encuentran fuera de su rango de acción, en particular los relacionados con la reducción de la demanda. La meta para Colombia debería fijarse en términos de su salida del mercado. Garantizar que el país no siga siendo una de las principales fuentes de aprovisionamiento de narcóticos en el mundo es su mejor contribución a su propio futuro y a la resolución del problema mundial. Para ello, es necesario fortalecer la lucha contra las organizaciones del tráfico. No con el objetivo utópico de acabar con el negocio, pero sí con la determinación clara de erradicarlos de Colombia. La extradición, es un instrumento de cooperación judicial importante en el contexto internacional, pero sobre todo es un instrumento de disuasión para los potenciales reemplazos de los cabecillas neutralizados. Por ese sólo hecho, debe ser considerado como una alternativa seria de política criminal.

Por último, el diseño de una política internacional que sea integral, que combata de manera efectiva todos los aspectos del narcotráfico, debe basarse sobre los principios esenciales del derecho internacional, a saber la independencia y la igualdad entre los estados.

La complejidad de los procesos que intervinieron en ese mercado y el número de personas y de países involucrados hacen inaceptable e inviable opciones de política que no estén sustentadas en esos principios y que no se fundamenten en la cooperación y el respeto mutuo. La distinción entre países productores y consumidores, culpables y víctimas no es pertinente y es contraproducente.

La certificación unilateral de los esfuerzos de otros países por parte de un gobierno hace parte de esa visión errada de las responsabilidades de todos y cada una de las sociedades envueltas en este problema. Lleva implícito el concepto de que la raíz del problema, y por ende su solución, se encuentran exclusivamente en la producción y el tráfico de estupefacientes. Hacia el futuro, en aras de la construcción y aplicación de una política más eficaz contra las drogas, es necesario y conveniente que medidas como la certificación desaparezcan.