

22

# DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

## Editorial

**C**inco hechos recientes, ubicados en los planos diplomático, político, social, económico y legal/institucional, ponen sobre el tapete la necesidad de un debate a fondo sobre las estrategias rurales a seguir frente a la proliferación del narcotráfico, el extendido cultivo de la hoja de coca y sobre el encaramiento del abuso en el consumo de drogas en el país y el mundo.

La discusión de estos problemas en sus diversas aristas y la de las propuestas en curso sobre la legalización de la producción, distribución y consumo de drogas es abordada por los autores invitados para este número especial de **Debate Agrario**. Sin embargo, antes de presentarlos se quiere informar, tomar posición y plantear alternativas sobre algunos tópicos.

En el plano **diplomático**, la visita andina –incluyendo Lima–, a principios de agosto, del Dr. Lee P. Brown, jefe de la Oficina de Política Nacional del Control de Drogas (ONCP) del gobierno de los Estados Unidos, ha servido para constatar la ausencia de ideas nuevas. El gobierno peruano, por su lado, no tiene una propuesta integral y práctica –el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas (PNPCD) promulgado en octubre del año pasado sigue siendo un listado de buenas intenciones–, además de soberana, que pueda negociar con los Estados Unidos en las relaciones, fuertemente contaminadas por el tema del narcotráfico, con esa potencia. Luego del «convenio marco» de mayo de 1991, los Estados Unidos exigen actualización y, según ha trascendido, está por firmarse uno nuevo en la segunda mitad de este año, sin que se conozca aún su contenido.

El gobierno peruano ha estado haciendo más de lo mismo: represión a narcotraficantes de importancia relativamente menor para demostrar su voluntad en la «guerra de las drogas», y erradicación sin mayor entusiasmo de cultivos de hoja de coca. Ha sido poco sensible a las críticas y propuestas campesinas cocaleras respecto al «desarrollo alternativo». El cómo se está afrontando el problema hasta ahora –salvo incautaciones

bien publicitadas medidas por toneladas desde hace un buen tiempo—, no hace sino confirmar las sospechas de la profunda infiltración del narcotráfico en las estructuras del país, incluyendo las Fuerzas Armadas y Policiales.

Respecto a la sustitución de cultivos, las experiencias impulsadas con fondos internacionales entregados con cuentagotas no han sido de desarrollo —menos aun alternativo— en las zonas cocaleras tradicionales y no tradicionales, tal como lo demuestran los estudiosos del tema y denuncian los perjudicados cocaleros. Los pocos recursos invertidos se han ido más en burocracia, principalmente internacional, que en inversiones productivas o fortalecimiento institucional, particularmente de organizaciones sociales.

El problema en cuanto al combate al narcotráfico es la concepción prohibicionista y represiva de las políticas que impulsa el Perú desde por lo menos 1978, cuando el gobierno militar de entonces promulgó el aún vigente D.L. 22095 que penalizaba todo el proceso sin distinciones y concebía policialmente la problemática. Concepción que está siendo crecientemente cuestionada en el mundo entero, como muestran los recientes debates en las cumbres presidenciales latinoamericanas y en la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas.

En el llamado desarrollo alternativo, es obvio desde hace tiempo que las propuestas en curso son un círculo vicioso —para ser beneficiario incierto hay que sembrar más coca—, y no existen ni existirán productos sustitutos mientras continúe la crisis agrícola, una de cuyas causas son los subsidios de los países del Norte en protección de sus propios productores de alimentos.

El hecho **político** más reciente son las polémicas declaraciones del ministro de Agricultura, ingeniero Absalón Vásquez Villanueva, en el sentido de privatizar la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), promover empresas campesinas a nivel de valle que comercialicen el producto para el consumo tradicional, crear una instancia estatal sustituta para promover la industrialización benéfica de una hoja que además es materia prima para la producción de cocaína y promover la revalorización internacional de la coca, lo que en resumen se traduciría en sustraerla de la Lista I de Estupefacientes de la ONU, lugar en el que se encuentra desde el año 1961. Nunca antes el ministro se había preocupado por el tema.

El claro planteamiento, que coincide con el que desde hace años están promoviendo los campesinos andinos, llega oportunamente en el preciso momento de la reducción a niveles sin precedentes del precio de la hoja de coca en los valles respectivos y el «modelo ENACO» de monopolio estatal se encuentra en cuestión desde que se promulgaran las leyes antimonopólicas de 1991 y la Constitución de 1993.

Podría tratarse de una buena oportunidad para entregar a los campesinos una empresa que ayudaron a construir —con los bajos precios que durante años esta le proporcionó—, pero que ahora nadie quiere debido a

los bajos precios del producto que comercializa. Lamentablemente, nadie en el gobierno quiere encargarse en serio de un tema que involucra a miles de productores campesinos y por lo menos a 2 millones de consumidores de una hoja que muchos consideran sagrada y no erradicable.

Otro hecho, ubicado en el plano **social**, ha sido la movilización protestante y clamorosa de los coccaleros por salidas técnicas, pacíficas y sensatas a la crisis de precios que afrontan y con respecto a las promesas gubernamentales y de la cooperación internacional que no han llegado a sus zonas. Se puede hacer un recorrido por el mundo social coccalero con los siguientes resultados.

Los coccaleros de los ríos Apurímac y Ene, que con las rondas campesinas derrotaron a Sendero Luminoso, amenazaron con voltear sus fusiles contra el Estado si siguen desatendidas las promesas hechas, mientras algunos hambrientos excoccaleros saqueaban tiendas y asaltaban buses en la malograda carretera Ayacucho-San Francisco. Los de Quillabamba, ante el cierre de las compras de la ENACO desde agosto, hicieron paros, huelgas de hambre y marcharon sobre el Cusco para vender su coca directamente en las provincias altas —en realidad estuvieron haciendo trueque—, mientras los dirigentes en Lima entregaban cartas al presidente con propuestas alternativas que, a juzgar por sus declaraciones, han sido tomadas tal cual. En Tingo María, el Alto Huallaga y el Huallaga Central los dirigentes acordaron realizar paros departamentales para llamar la atención nacional e internacional y para que la ENACO les compre la coca que ya no adquirirían los narcotraficantes.

Más abajo en la selva, el obispo de Yurimaguas declaró a mediados de setiembre, respecto del Bajo Huallaga, que «Dios no quiera que la población se dedique a otro rubro como es el cultivo de la amapola», y planteó que el gobierno «debe empezar por apoyar decididamente a los agricultores y luego utilizar toda la logística para perseguir a los narcotraficantes». Los dirigentes del valle del río Monzón en Huánuco se movilizaron a Lima para exigir que su zona fuera reservada como tradicional de acuerdo con las consideraciones del PNPCD y plantearon al gobierno una propuesta de desarrollo rural. En la selva de Puno, los campesinos coccaleros de Sandia, luego de tomar prácticamente las oficinas locales de la ENACO, han conformado una empresa campesina para realizar la comercialización legal de su producción en el altiplano andino. En el departamento de La Libertad, dos mil productores coccaleros de la zona de Compín, en la provincia Gran Chimú, solicitaron, a fines de agosto, que se declare en emergencia su zona y que les proporcionen el apoyo técnico necesario para la sustitución de sus cultivos.

Productores y consumidores de coca de Bolivia, Colombia y Perú se reúnen para discutir estrategias ante la grave situación por la que atraviesan debido a la indeseable militarización de las zonas coccaleras a consecuencia de la «guerra de las drogas», por la baja en los precios actuales de la coca, por el fracaso de los proyectos de desarrollo alternativo, por

los efectos desastrosos de las políticas económicas gubernamentales, pero, sobre todo, por lo que parece ser la finalización de un ciclo expansivo agrícola extractivo: el del complejo coca/cocaína.

En el plano **económico**, la reducción espectacular de los precios de la hoja de coca y sus derivados iniciada a mediados de este año, es la quinta crisis de precios en quince años. La primera fue en 1978-79 y coincidió con los operativos «Verde Mar» I y II en el Perú y con la primera recomposición de los carteles de Medellín y Cali por controlar los mercados de Miami y Nueva York. La segunda ocurrió en 1983-84, y se explica por el inicio de la saturación del mercado de cocaína en los Estados Unidos, la entrada al Huallaga de Sendero Luminoso, los golpes a los carteles colombianos a consecuencia de la primera ofensiva seria de la «guerra de las drogas», la formación de nuevos carteles en México y Perú y la rápida adecuación entre oferta y demanda global mundial de drogas de origen natural.

La tercera se produjo en 1989-90, debido a la nueva ofensiva en la «guerra de las drogas» a consecuencia de la reunión presidencial de Cartagena, al uso indiscriminado de químicos erradicacionistas, a la caída de importantes cabecillas —entre los que destacan Carlos Lehder y Rodríguez Gacha—, al cambio en la tecnología de cultivos —uso de fertilizantes y pesticidas químicos— y derivados —introducción de nuevos precursores químicos—, y a la definitiva aproximación de los precios a los costos reales de producción. La cuarta data de 1992-93, y fue provocada por la debacle del cartel de Medellín —persecución y muerte de Pablo Escobar— y el crecimiento de drogas y cultivos sustitutos, particularmente de amapola.

En 1995 se está viviendo la quinta crisis, quizá la definitiva, producida por el derrumbe del cartel de Cali y una virtual saturación del mercado mundial de cocaína. Desde hace por lo menos cuatro años, Bolivia, Colombia y Perú producen entre 800 y 1 000 Tm de clorhidrato de cocaína equivalentes al año, de la que no más de 250 Tm se requisan, como mucho 250 se consumen en Estados Unidos —aparentemente en disminución—, 50 en Europa Occidental, 30 en otros países (Europa del Este y Japón) y 120 en América Latina y el resto del mundo. Aunque estos datos son estimados, puede concluirse que anualmente se estoquean entre 100 y 300 Tm. Ello explica que los requisamientos policiales sean ahora por toneladas métricas, cuando antes se medían por libras y kilogramos.

Pueden aventurarse algunas hipótesis sobre el futuro de la crisis cocalera. Los precios probablemente se recuperarán pero a niveles inferiores, como sucedió anteriormente. No volverá el **boom** de la cocaína, porque ha terminado su ciclo ascendente. El Perú será el país más golpeado, ya que Bolivia ha diversificado su mercado —está produciendo clorhidrato y ha abierto nuevas rutas—, mientras que Colombia produce desde hace años amapola y marihuana, además de ser un gran productor de hoja de coca —más de 100 mil hectáreas— con niveles altos de rendimiento y laboratorios cercanos.

Justamente por ser el más golpeado con esta crisis, el Perú tiene la oportunidad de mirar hacia otro lado e impulsar en serio un gran proyecto integral de desarrollo sustentable en su región andino-amazónica. En esta medida, parafraseando a Jorge Basadre, la crisis es un problema, pero también una posibilidad.

Finalmente, en el plano **legal/institucional** es indudable que cualquier propuesta que sea impulsada para aprovechar la oportunidad que se presenta debe tener un marco formal coherente que lamentablemente aún no existe. Lo que existen son códigos y leyes liberales –o neoliberales– al lado de dispositivos francamente primitivos como el D.L. 22095, que pone por delante la prohibición y los enfoques policiales frente a temas que son esencialmente sociales, económicos y de salud pública.

La ENACO tiene una misión intrínsecamente contradictoria: debe ser rentable operando con un producto que tiene que sepultar porque se lo manda la legislación internacional; por directiva del gobierno debe revalorar la hoja de coca; como si fuera una dependencia policial debe, finalmente, guardar en sus depósitos los millonarios requisamientos de cocaína. Se hace imperativa la promulgación de una nueva ley de drogas, acorde con los tiempos y separando claramente a la hoja de coca y su problemática de aquella de la cocaína y otras drogas.

Por otro lado, es necesario que comience a funcionar la Comisión Multisectorial para el diseño del Sistema Nacional de Prevención y Control de Drogas que, bajo la presidencia del ministro de Justicia, aún no se ha instalado. Asimismo, es indispensable que se instale de una vez por todas la otra comisión comprometida por el PNPCD: la que debe diseñar e impulsar el desarrollo alternativo en el país.

En ninguno de los dos temas –el del narcotráfico y el del desarrollo alternativo– existe una cabeza estatal, lo que constituye una permanente queja de los organismos internacionales y países que quieren colaborar con el Perú en el encaramiento de una problemática tan compleja. No basta con quejarse de la ONU, la AID y los gobiernos europeos por los pocos recursos que ponen para cumplir con la corresponsabilidad que tienen. Es necesario que el Perú tenga propuestas y proyectos alternativos, pero, sobre todo, una institucionalidad receptora de los fondos que, con solvencia técnica y moral, pueda impulsar lo que más convenga al país y a los productores agrarios de las zonas involucradas.

Varios de estos temas, polémicos en extremo, son abordados por los investigadores invitados en esta oportunidad, aunque su perspectiva de análisis y propuestas alternativas –cuando las formulan– van mucho más allá de la coyuntura específica peruana. En temas tan complejos es difícil encontrar personas e instituciones que tengan propuestas integrales y, adrede, se ha elegido a investigadores de posiciones que parecen extremas en el tema de la legalización de las drogas y lo que ello lleva implícito. El deseo de la revista es cumplir con su nombre y objetivo: provocar en el

país un debate indispensable que lamentablemente hasta el momento ha estado soterrado.

Ricardo Soberón, jurista, delinea la situación de las sustancias psicoactivas hasta el siglo XX y critica los factores que provocaron el prohibicionismo. Luego de revisar datos históricos importantes sobre las guerras antidrogas entre 1909 y 1994, explica por qué se pasó de una concepción de salud pública a una de «seguridad nacional» en el encaramiento de la problemática y describe un modelo antidrogas típico –el policial/represivo– y sus efectos. Aparte de defender la revalorización internacional de la hoja de coca, Soberón aboga por la modificación del estatus jurídico actual del prohibicionismo y propone cambios precisos en cuanto a producción, tráfico y consumo.

El experto en desarrollo alternativo Ibán de Rementería sostiene que la producción de cultivos ilícitos de amapola, coca y marihuana en los países productores, pese a ser una fracción no significativa de su área agrícola –con lo que desde el principio discrepa de algunas exageradas apreciaciones–, constituyen alternativas de sobrevivencia ante la crisis agrícola del tercer mundo. Luego de hacer un minucioso recorrido por la data y opiniones existentes respecto al papel económico de los cultivos ilícitos, las características del mercado agrícola internacional –balanza comercial, protección y precios– y la crisis alimentaria mundial, recomienda que la tarea del movimiento agrario en la región andino-amazónica consiste en defender la agricultura y la seguridad alimentaria nacional de las actuales condiciones que los subsidios y los precios agrícolas imponen en el mercado internacional. El autor sostiene que los que plantean la legalización de los cultivos y la libre comercialización de sus cosechas están engañando a los campesinos coccaleros, ya que un supuesto mercado de usos lícitos pondría los precios peor que los del cacao, el café o el té.

El psicólogo social Baldomero Cáceres tiene una posición contraria sobre las drogas y la hoja de coca. Analiza críticamente la campaña psiquiátrica contra el uso de sustancias naturales y el lenguaje iatrogénico –alteraciones al paciente producidas por los médicos– utilizado en ella, para luego analizar los planteamientos que considera simplistas contra la «guerra de las drogas» y varias otras propuestas sobre su legalización, planteando frente a ellas la «legalización con criterio». En el tema de la hoja de coca, el autor explica con detalle la distorsión de la información que hicieron hace cuarenta años los organismos de la ONU. Termina señalando que la hoja ha sido revalorizada por la academia y que es necesario que los países andinos hagan un fundado reclamo al secretario general de la ONU por la pobre información manejada hace cuarenta años. De esta forma puede anularse la vigencia de la doctrina psiquiátrica contra la hoja de coca y, de paso, contra las drogas de origen natural como la marihuana y el opio. Según el autor, en el caso de la hoja de coca esto daría sustento, además, a nuestra identidad andina.

*H. C. Felipe Mansilla, filósofo boliviano, argumenta contra la tesis de la liberalización de las drogas y sus presupuestos teóricos, criticando las – en su opinión– falacias contenidas en la analogía de las consecuencias funestas de la ley seca de 1920 a 1933 en los Estados Unidos. El autor postula que la legalización de las drogas en ese país ocasionaría probablemente el desplome de valores normativos de dimensiones imprevisibles o, por lo menos, un deterioro aun mayor del entramado social, «el cual se encuentra ya en situación bastante precaria debido a una fatal conjunción de perfección técnica con frialdad humana». Argumenta con respecto a las que llama ideologías encubridoras en el área andina y sostiene que revalorar la hoja de coca y promover su industrialización benéfica no pasan de ser buenos deseos y que, finalmente, esconden una genial hipocresía compartida entre los campesinos, sus defensores y los gobiernos andinos: los altos precios de la hoja de coca y, al mismo tiempo, la relativa libertad de producir y vender cocaína de la que depende la sobrevivencia de los países.*

*El economista Hugo Cabieses se ubica en un punto intermedio en el debate sobre la legalización –está de acuerdo con hacerlo para la coca, pero no para la cocaína y otras drogas–. Al recorrer someramente algunos temas de la agenda internacional sobre las relaciones Norte/Sur, proporciona información difícil de obtener sobre el consumo tradicional de la hoja de coca en Bolivia y el Perú, describiendo con cifras las tendencias más importantes en los países andinos. Luego de analizar críticamente los modelos de supuesto desarrollo hasta ahora impulsados en las zonas cocaleras, concluye con una propuesta basada en tres planteamientos: revalorizar la hoja de coca, lo que implica conseguir su exclusión de la Lista I de Estupefacientes de la ONU; desarrollar su consumo tradicional e industrialización benéfica para el mercado interno y la exportación; y la indispensable sustitución de cultivos excedentes de hoja de coca acompañados de proyectos de desarrollo rural integral y sustentables.*

*Peter O'Brien y Graham Farrell, consultores de las Naciones Unidas, describen las principales estrategias adoptadas internacionalmente para lograr la reducción de la oferta. Estas incluyen las estrategias para eliminar el cultivo, la producción y la elaboración ilícitos; combatir la estructura de organizaciones ilícitas de drogas; la desviación de precursores, químicos afines y drogas producidas legalmente; el tráfico; los mercados de drogas; lavado de dinero; y aspectos de los sistemas legales y penales de la reducción de la oferta de drogas. Culmina el estudio con el planteamiento de cinco propuestas destinadas a ayudar en el desarrollo de los esfuerzos internacionales en el control de drogas.*

---

# Ricardo Soberón

## EL FRACASO DE LA LEGISLACIÓN REPRESIVA DEL NARCOTRÁFICO

**L**os esfuerzos internacionales que se han realizado para intentar el control del tráfico mundial de narcóticos en el siglo XX se han basado en la ejecución de políticas que terminan materializándose en la dación de normas internacionales<sup>1</sup> y domésticas, llámense tratados o leyes internas propiamente dichas

Ellas pretendieron, infructuosamente, eliminar una modalidad de comercio internacional de bienes (en un sentido económico) utilizados a manera de insumos por la industria farmacéutica, que durante el siglo XIX fue muy frecuente para el caso de las sales de cocaína y el látex de opio transformado en jarabes y tinturas

Como observaremos luego, la acción de la ley sobre este circuito comercial ha resultado poco efectiva, cuando no contraproducente en otras áreas de interés (subordinación económica, corrupción, violencia e ingobernabilidad) Y esto es así, esencialmente, porque los empresarios de las drogas ilegales disponen de un conjunto de ventajas intrínsecas al funcionamiento del negocio y del entorno donde este se inserta. Así, estas ventajas les permiten a los «barones» de la droga

– instalar exitosos cultivos de sustancias naturales con cualidades psicoactivas en determinadas áreas pobres o convulsionadas del tercer mundo que reúnen las condiciones climáticas, sociales y políticas que permiten la presencia de estas actividades,

– circular su mercancía ilegal, a buen precio, desde Saposoa y Palmapampa en la selva alta peruana, hasta Nueva York y Miami entre las sociedades consumidoras, así como satisfacer una importante demanda mundial no cubierta por la medicina formal ni por la industria farmacéutica. Obviamente, el factor «riesgo» es distribuido entre miles de campesi-

<sup>1</sup> Tratados, convenios, protocolos, declaraciones, de carácter universal, multilateral o bilateral

nos migrantes, traqueteros, transportistas hormigas, hasta llegar al mayorista en los Estados Unidos

El objeto del presente artículo es revisar los resultados de este proceso de progresiva persecución institucional del comercio de las drogas ilegales, que se inició en 1909 con la realización de la Conferencia de Shangai convocada por Estados Unidos para intentar controlar el comercio internacional del opio y que aún no culmina. En este breve lapso de tiempo hemos encontrado múltiples causas, manifestaciones y propuestas a los problemas causados a nivel mundial por la producción de materia prima, el tráfico ilegal y la distribución del producto final, así como a las distintas formas de uso y abuso de ellas. De manera similar ha sucedido con las actividades conexas, como el tráfico de precursores químicos necesarios para la refinación de la droga (usualmente se realiza del Norte hacia los países del Sur) y el mismo lavado internacional del dinero acumulado por el narcotráfico, como lo demuestran los esfuerzos realizados por el Grupo de Acción Química y el Grupo de Acción Financiera (GAFI), instaurados por los países del OCDE para «medir» periódicamente ambas actividades ilegales.

Las medidas que se han aplicado hasta la fecha han sido, por lo menos, ineficaces. Hoy por hoy, el comercio mundial de drogas constituye una actividad exitosa gracias a las políticas represivas ejecutadas, para beneplácito de los mismos traficantes que concentran importantes ganancias dentro de los sistemas financieros informatizados, para la economía de sobrevivencia de los productores campesinos afectados por los programas de ajuste estructural en boga, para las injustas condiciones en las que se efectúa actualmente el intercambio comercial de recursos naturales y para satisfacción de los consumidores habituales o eventuales que disponen con facilidad de drogas aunque frecuentemente adulteradas o bajo riesgo de ser detenidos por policías —o militares— que no saben cómo diferenciar entre un simple consumidor y un traficante.

Además, el circuito ilegal constituye el sostén de los sistemas financieros, sobre todo en países pobres y dependientes, el incremento del crimen sirve de justificación para la permanencia en el trabajo de los funcionarios de las agencias represivas y de «carnada» para los bolsillos de los políticos y funcionarios corruptos. En este sentido, el tráfico de drogas es una modalidad interesante del conocido juego de «policías y ladrones», que refleja las incongruencias que representa esta «guerra» sin fin y sin sentido evidente.

Pareciera que tanto a los antiguos empresarios de la moral de comienzos de siglo como a los *think tank* actuales de la guerra contra las drogas desde Estados Unidos les interesa prolongar indefinidamente este esfuerzo inútil en el tiempo, de manera especial fuera de Estados Unidos<sup>2</sup>, con

2 El trópico cochabambino, las calles de Medellín o las playas de San Andrés (Colombia)

menor dinero norteamericano y con personal de terceros países (especialmente las Fuerzas Armadas)

Nos daremos cuenta de que los grandes fracasos de esta lucha —en lo cual están de acuerdo personajes antagónicos como los presidentes Clinton y Fujimori, o los escritores Vargas Llosa y García Márquez— no han sido suficientes para cambiar radicalmente la forma de aproximación de un Estado y/o una sociedad hacia el uso de estas sustancias, su provisión y canales de distribución

## SITUACIÓN DE LAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS HASTA EL SIGLO XX

A lo largo de la historia han sido frecuentes los usos tradicionales de sustancias psicoactivas con capacidad para alterar la conciencia humana, especialmente entre algunas culturas del Medio y Lejano Oriente, África, América e incluso Europa. Empero, los distintos usos que se han hecho de tales plantas se han dado en distintos contextos como instrumentos religiosos para alcanzar ciertos estados de conciencia y comunicación con la divinidad, como facilitadores de los procesos de socialización entre personas pertenecientes a un mismo grupo, y, sobre todo, con fines terapéuticos para curar o controlar la enfermedad en general

Como puede advertirse, las regulaciones sobre la forma y la oportunidad de uso no eran necesariamente de carácter conminatorio. Así, las posibilidades de acceso social a las «drogas» estaban relacionadas con determinados usos específicos, con lo cual se hacían más difíciles los casos de abuso individual. Durante el siglo XIX, la medicina europea utilizó los estimulantes y los estupefacientes para tratar los diversos casos de neurastenias, incluidos, por supuesto, los distintos derivados provenientes tanto de la hoja de coca como de la amapola. En este siglo también se aislaba la morfina y la heroína del opio, así como la cocaína de la hoja de coca.

En el caso peruano, debemos estar atentos al papel económico y particularmente con efectos tributarios y de Caja Fiscal que tuvieron, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, las actividades legales del cultivo de hoja de coca y del procesamiento y exportación de las sales de cocaína provenientes de Huánuco y Trujillo, desde los puertos peruanos del Callao, Mollendo y Pacasmayo, hacia California en los Estados Unidos y Le Havre y Hamburgo en Europa, así como la importación de látex de opio para el consumo interno de ciertas minorías étnicas como las comunidades asiáticas en la costa peruana. Incluso el Estado peruano formó y en su momento entregó en concesión diversos estancos (desde la sal y el tabaco hasta el opio y la coca) que, según cada caso, se encargaron de recaudar impuestos específicos para así solventar muchas de las obras públicas (hospitales, escuelas, caminos) que el Estado ejecutó en distintas provincias del país. En otras palabras, para el caso de la coca se produjo la exacción de la economía campesina (del productor y consumidor de hoja de coca) que

sustentó parte de la obra pública realizada por el Estado entre 1880 y 1930. Esto de alguna manera sigue sucediendo en relación al papel que juega la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), en virtud de su mandato internacional de control de los cultivos<sup>3</sup>

Por ello creemos necesario analizar las consideraciones que hicieron posible que la gran mayoría de países del tercer mundo, particularmente el Perú, iniciaran un proceso de progresiva represión a estas actividades, sin considerar sus causas y, sobre todo, sin tomar en cuenta la experiencia de licitud existente hasta finales del siglo XIX

## FACTORES Y CIRCUNSTANCIAS QUE PROVOCARON EL PROHIBICIONISMO

Observamos un conjunto de circunstancias que no siempre se encuentran en actas oficiales ni en registros públicos, pero que pueden ser descubiertas gracias a la acuciosidad de algunos analistas objetivos (Szaz, Del Olmo) o a los propios errores de apreciación cometidos por los impulsores de esta «guerra» contra drogas arbitrariamente definidas como ilegales. Entre otras razones, consideremos las de naturaleza geopolítica, económica, ideológica y, en último lugar, las de naturaleza médica

La primera de ellas se refiere a un período de la historia caracterizado por ser la antesala de profundos cambios en la repartición de la hegemonía mundial. Detengámonos brevemente en 1909, cuando la luz del Imperio Británico caía irreversiblemente, mientras que al otro lado del Atlántico su excolonia se preparaba para conducir los destinos del orbe. Esta nueva situación geopolítica obligaba a Estados Unidos a fortalecer su presencia en áreas hasta entonces regidas monopólicamente por el Imperio Británico, sobre todo en el sureste asiático. Así, su presencia en Filipinas era insuficiente y sería precisamente desde ahí que un misionero, monseñor Brendt, se convertiría en uno de los primeros «empresarios de la moral» y le escribiría al presidente norteamericano Theodore Roosevelt para que convoque a una conferencia de gobiernos interesados en controlar el comercio internacional del opio.

En el plano interno, en Estados Unidos la fundación de nuevas sociedades de temperancia ayudó a impulsar la voluntad política para establecer un régimen multinacional de control de la producción, comercio y consumo de estas sustancias. Políticos, legisladores, funcionarios y medios de comunicación sintieron la presión y la consiguiente necesidad de «hacer algo».

En lo estrictamente económico, el factor que coadyuvó a la creación del problema de las drogas está relacionado a la creciente presencia de

3 Actualmente venimos trabajando en un ensayo sobre este período histórico, que da cuenta de la función económica que para el Estado peruano tenía la producción y comercio de estas sustancias naturales con efectos psicoactivos.

mano de obra inmigrante en territorio norteamericano, especialmente de origen asiático y latino, que competía de manera desigual con sus pares norteamericanos tanto en la construcción del ferrocarril de California como en la del propio Canal de Panamá, ambos en los primeros años del siglo. Como quiera que el uso del opio y la marihuana se encontraban extendidos en tales comunidades, esta costumbre fue la excusa perfecta para acabar con el problema «principal», de naturaleza económica

## EVOLUCIÓN DE LAS GUERRAS ANTIDROGAS (1909-94) DE LA SOCIEDAD DE NACIONES A LAS NACIONES UNIDAS

Cuando los países que habían participado en la primera «cumbre» de Shangai (1909) asumieron posteriormente los compromisos jurídicos de la Convención del Opio (1912), se encontraron pronto con el problema de tener que encargarle las tareas de supervisión y monitoreo a un organismo internacional «neutro» que pudiera concentrar los esfuerzos «globales» de la comunidad internacional. Mejor papel no podía haber sido delegado, a partir de 1919, en la recientemente creada Sociedad de Naciones. Así entendemos la sucesiva negociación, aprobación, ratificación y/o adhesión de convenios, protocolos y acuerdos para mejorar el control del comercio internacional de las sustancias fiscalizadas (1912, 1921, 1925, 1936), bajo el paraguas de esta organización mundial.

Luego, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, una de las primeras tareas que heredó de su antecesora fue precisamente la del control mundial del tráfico de drogas fiscalizadas. Inmediatamente se creó la Organización Mundial de la Salud (OMS) como órgano técnico científico encargado de establecer, *urbi et orbi*, qué drogas eran legales y cuáles ilegales, las formas aceptadas y las rechazadas de consumo, aunque estas últimas chocaran con formas tradicionales de acceso a las sustancias psicoactivas (caso de la condena a la hoja de coca). Posteriormente vendría la instauración de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacentes (JIFE), encargada del control del cumplimiento de los instrumentos internacionales y de «alertar» a la comunidad internacional sobre la evolución del fenómeno del tráfico de drogas, así como del cumplimiento de los instrumentos internacionales creados. Finalmente se creó, como órgano político (primera instancia del Consejo Económico y Social), la Comisión de Narcóticos.

Estos «paraguas» mundiales crearon pequeños escenarios regionales de control a las drogas, por ejemplo el que representó la Unión Panamericana y luego la Organización de Estados Americanos (OEA), y, dentro de ella, la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), para la subregión americana, o el de la propia Comunidad Europea a través del Grupo Pompidou o el Grupo de Trevi en el escenario europeo.

Tales esfuerzos internacionales tuvieron un impulso específico mayor desde que sucesivas administraciones norteamericanas, a partir de la de

Nixon hasta nuestros días, asumieron la responsabilidad de «controlar» paralelamente y de manera global este mercado internacional, en especial el que discurría por el «patio trasero» norteamericano al sur del Río Grande México, Colombia, algunos países del Caribe y otros de la subregión andina han sentido la presión político-económica para que detengan «desde la fuente» la producción y el tráfico de marihuana, cocaína y heroína hacia los mercados norteamericanos

## DE LA SALUD PÚBLICA A LA SEGURIDAD (NACIONAL, REGIONAL Y GLOBAL)

La preocupación de la comunidad internacional representada por la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas fue, en un principio, la defensa de la salud pública, para justificar su interés por fiscalizar ciertas drogas. Por lo menos así lo han establecido los sucesivos instrumentos internacionales.

Luego, en la década de los ochenta, con la interferencia directa de los Estados Unidos, se desató la guerra contra las drogas dirigida contra los países donde se produce la materia prima (amapola, coca, marihuana). En 1982 el presidente Reagan señaló el tema como uno que atenta contra la seguridad nacional del país. En particular, el caso latinoamericano dio pie a que esta «guerra» se desatara en escenarios que también se encontraban convulsionados por la aparición de movimientos insurgentes/guerrilleros/terroristas, según el caso. Evidentemente, esta situación permitió reemplazar de manera más rápida al otrora enemigo estratégico de los Estados Unidos en el continente —la subversión comunista— por los «narcos» suramericanos organizados alrededor de carteles que eran los responsables de envilecer a la juventud norteamericana mediante el flujo ilegal de drogas.

En diciembre de 1989 Estados Unidos invadió Panamá para someter al general Manuel Antonio Noriega a la justicia norteamericana, no obstante que este había servido con anterioridad a los esfuerzos geopolíticos de algunas agencias de este país en la subregión. Incluso las recientes amenazas de invasión militar a Haití y la posterior salida del propio general Cedrás en 1994, estuvieron acompañadas de previas acusaciones dirigidas contra estos militares por supuestas relaciones con narcotraficantes. Y hasta el propio régimen cubano ha sido blanco de reiteradas y persistentes acusaciones de estar vinculado con organizaciones de traficantes.

En un breve lapso de tiempo han sido frecuentes sucesivas presiones sobre los gobiernos democráticos andinos para lograr la extradición de personas (entiéndase este gesto como la gran desconfianza que existe entre los políticos y funcionarios norteamericanos hacia las agencias policiales y los sistemas nacionales de administración de justicia ordinaria)<sup>4</sup>, cuando no un verdadero «secuestro» de ciudadanos bolivianos, colombianos, mexi-

4 En el mes de julio de este año fue aprobado finalmente el tratado de extradición bilateral entre Bolivia y Estados Unidos, luego de seis años de negociaciones y un conjunto

canos u hondureños para ser presentados ante tribunales de Estados Unidos y responder a la justicia de ese país

No obstante, la Constitución colombiana ha reiterado el principio de no extraditar a ciudadanos colombianos. A pesar de que ya existen los instrumentos internacionales que promueven la extradición para casos de narcotráfico —en condiciones de reciprocidad entre los países—, los Estados Unidos siguen insistiendo en la necesidad de tratados más específicos a nivel bilateral para someter a ciudadanos extranjeros a la justicia federal. La pregunta que surge es ¿cuánto fortalecen estas propuestas —que impliquen un alto grado de desconfianza— a los sistemas democráticos de administración de justicia en los países andinos?

La intervención de las Fuerzas Armadas andinas y del propio Comando Sur de Estados Unidos en estas tareas antinarcóticas constituyó también uno de los objetivos de la política exterior norteamericana en la región. Ello se explica en la desconfianza —muchas veces con razón— ante los aparatos policiales y su propia tecnología. Sin embargo, es criticable que los esfuerzos se hayan dirigido a la transferencia de las responsabilidades a las Fuerzas Armadas y no al mejoramiento de los aparatos y función de la Policía en el cuidado del orden público. Los resultados obtenidos no han sido halagadores: extensas zonas rurales de los países andinos son controladas por oficiales de las Fuerzas Armadas en desmedro de alcaldes y gobernadores democráticamente elegidos, desconocimiento de la real magnitud de los casos de corrupción y su procesamiento institucional, los casos de frecuentes violaciones a los derechos humanos entre la población civil en Colombia, Perú y Bolivia han sido evidentes y públicos a propósito de estas tareas de interdicción antidrogas. Más aun: la impunidad y la complacencia de los casos específicos descubiertos han sido una constante en la última década.

## UN MODELO ANTIDROGAS TÍPICO

Sin duda, el tema del control internacional de drogas ha tenido muchos «usos» por el poder político. En primer lugar, el ejercicio de este control por un determinado país suele demostrar una marcada o inexistente voluntad política —según el caso— y la realización de esfuerzos internacionales concertados de organismos multilaterales.

Por lo tanto, los Estados suelen adherir todo tipo de convenios y/o tratados internacionales referidos al tema como ejemplo de voluntad y eficiencia institucional. En el campo bilateral, la cooperación interestatal se ha materializado en la suscripción de convenios periódicos sobre intercambio judicial (pruebas), de información financiera (estados contables), suministro de material policial y militar (equipo y asesoría). Otro ejemplo

de «secuestros» de ciudadanos bolivianos, que fueron hechos en años anteriores, para ser procesados en los Estados Unidos

de voluntad colectiva lo constituyen los procesos de concertación y los encuentros políticos internacionales periódicos donde se suele reafirmar la voluntad mundial de «combatir» el fenómeno. En cuanto a esto último, tenemos los diversos instrumentos del Grupo de Río, la OCDE, el Parlamento Andino, la reciente Cumbre Hemisférica de las Américas y asistencia económica condicionada a otros temas de agenda. Es normal que participen de estos esfuerzos simbólicos figuras políticas internacionales, primeras damas, expresidentes, entre otros.

En el campo interno, se le encarga la principal responsabilidad a las agencias policiales y/o militares, cuando no con participación de agentes y agencias extranjeras como la DEA (Drug Enforcement Administration) las experiencias del Bloque de Búsqueda en Colombia, la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) en Bolivia y el Comando Operativo del Frente Interno (COFI) en el Perú constituyen la evidencia palpable de esta progresiva intervención militar.

Por lo regular, la justicia no trata al narcotráfico como un delito común, sino como uno de carácter especial por su «gravedad» y porque afecta un conjunto de bienes jurídicos: salud, seguridad, economía, medio ambiente. Sin embargo, los ideólogos de la prohibición no suelen diferenciar entre lo que es realmente efecto del tráfico y lo que es en verdad efecto de la prohibición, a ultranza como instrumento de acción. La afluencia de legislación especial por fuera del Código Penal es también una constante de los modelos tradicionales (Estatuto colombiano de Estupefacientes de 1986, la Ley 1008 de Bolivia de 1988 y el decreto ley 22095 en el Perú que todavía suele ser invocado como la ley antidrogas).

En materia procesal, se estila un procedimiento especial para juzgar a los implicados en tráfico de drogas, distinto al regular, constituyéndose en verdaderos procedimientos de emergencia por los que se limitan las garantías propias de la administración de justicia (ver artículo 139 de la Constitución de 1993) el juez natural, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, la detención por mandato judicial, límites a la detención preventiva, entre otros.

Por otro lado se encuentran los problemas derivados del crecimiento de los casos de corrupción y de la inacción del Estado: impedimentos para el control de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en las áreas cocaleras que se encuentran bajo control militar, los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas usualmente son catalogados como delitos de función y no como delitos comunes (así, en las investigaciones se recurre a inspectorías internas o a los fueros privativos).

Otros aspectos puntuales muy cercanos a lo que podemos denominar un modelo represivo tradicional consisten en hacer del narcotráfico el culpable de todos los problemas de los países: como causa de la pobreza, como alterador del medio ambiente, como impedimento del desarrollo sustentable, como flagelo que obstaculiza la democracia y promueve gobiernos autoritarios con corrupción, y como causa de las violaciones fla-

grantes de los derechos humanos En realidad, lo que permite esta mezcla de todo es mantener una gruesa confusión para determinar cuáles son los «pros» y «contras» de la actual estrategia de lucha antidrogas

## EFFECTOS DE LA REPRESIÓN SOBRE LA PRODUCCIÓN, TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

### SOBRE LA PRODUCCIÓN

Con mayor énfasis, los esfuerzos de la comunidad internacional han sido dirigidos hacia la desaparición de las plantas naturales del patrimonio genético de la humanidad Nos referimos especialmente a la hoja de coca (*Eroxythlon coca*), a la marihuana (*Cannabis sativa*) y a la amapola (*Papaver somniferum*), a pesar de sus reiteradas y comprobadas potencialidades científicas Así, el artículo 26 2 de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 señala

«En la medida de lo posible, las Partes obligarán a arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan en estado silvestre y destruirán los que se cultiven ilícitamente »

Primero se ejerció, de una manera más o menos pacífica, el control del comercio de sustancias fiscalizadas mediante la acción del Estado a través del registro de los productores agrarios, el monopolio de los cultivos a cargo de agencias-estatales (empresas públicas) y las limitaciones impuestas a las actividades de exportación

Ante el fracaso inicial de la acción estatal, pasamos a etapas progresivamente más represivas, como fueron los procesos de erradicación voluntaria y/o forzada de los cultivos ilegales, procesos de fumigación con uso de herbicidas y agentes biológicos (es el caso del glifosfato, el *Spike* o *tebuthieron*, o la aparición del hongo denominado *Fusarium oxysporum*, que ataca —curiosamente— de forma muy agresiva a los arbustos de coca)

Ninguno de los esfuerzos estatales realizados hasta la fecha ha podido revertir la situación existente, porque no enfocaron las causas que permitieron la expansión de dichos cultivos, es decir las formas desfavorables como se realiza la agricultura en el piedemonte amazónico y los problemas inherentes a la comercialización doméstica e internacional desde los países productores al sur del Ecuador, respecto de los países ricos abismales diferencias tecnológicas, la no disponibilidad de créditos para la actividad agrícola, los bajos precios internacionales de los recursos provenientes del Sur, entre otros

Por estos motivos, los únicos resultados conseguidos con los esfuerzos de erradicación fueron los siguientes

1) Se han producido cambios periódicos de las áreas bajo cultivo, de acuerdo con la concentración de los operativos policiales y militares, así

como debido a la consiguiente fluctuación de los precios de la droga semielaborada en el mercado internacional, entre otras razones. Además, debemos señalar que otro efecto de la represión contra los productores cocaleros ha sido que estas actividades se muden a zonas más alejadas de los ríos y vías de comunicación, entre ellas las cabeceras de las microcuencas y cuencas de la selva alta, para escapar de la represión policial. Como puede entenderse, el daño ambiental de la tala de árboles, de la existencia de los cultivos y la profusión de laboratorios es mayor en estas zonas que en las «playas», como son denominadas las zonas bajas cercanas a las riberas selváticas.

ii) En otros casos, se produce la modificación de las áreas geográficas subordinadas al narcotráfico. Así, el otrora centro de producción, el Alto Huallaga, se dispersa en diversos bolsones con las mismas condiciones ecológicas, con los mismos problemas y ausencias, como es el caso de los valles del Apurímac, el Ene, Tambo, o incluso el Bajo Huallaga. Incluso se han tenido diversas referencias sobre los contactos entablados por grupos de traficantes con poblaciones indígenas en zonas de selva baja, incentivándolos al cultivo de la coca, la mejora de trochas y la construcción de pistas de aterrizaje, a costa de la menor calidad de la hoja de coca obtenida (menos alcaloide). El efecto que tiene esta dispersión de las áreas donde se cultiva la materia prima es la disminución de los resultados frente a los escasos y caros esfuerzos que se realizan en cada país. Hoy por hoy, los esfuerzos de erradicación de cultivos en el Perú son imperceptibles, la base policial de Santa Lucía fue desactivada para efectos del control de los vuelos con drogas, habiéndose mudado a Pucallpa, más al sur. Para el caso colombiano, encontramos que este país ocupa hoy en día un lugar importante en las fases de producción de hojas de coca y de amapola. Por ello se entienden los recientes conflictos entre los productores del Putumayo en la frontera con Perú, quienes resultan agredidos por su gobierno que intenta fumigar los cultivos de coca con glifosfato. Así, las autoridades policiales antimarcóticas reconocen la existencia de 39 800 hectáreas de hojas de coca y 20 000 hectáreas de amapola.

iii) En tercer lugar, se produce la conversión del otrora productor campesino en procesador de pasta básica bruta o lavada, incurriendo así directamente en la cadena delictiva del narcotráfico y pudiendo ser sujeto de la represión penal del Estado. De paso, deja en una situación de escasa eficacia –respecto a lo que intentó el presidente Fujimori en 1991– a la descriminalización formal de los actos de cultivo. Muy pocos en el monte van a quedarse solamente con sus arrobos de hojas secas, porque no les cubren siquiera los costos del sembrío y la cosecha. Por ello, las «caletas» abundan al costado de las parcelas campesinas y de los centros poblados.

iv) La condena que sufren las sustancias naturales impide retomar –y, menos, profundizar– la investigación científica para un uso adecuado y racional de ellas por la industria y/o la ciencia en provecho de los produc-

tores mismos y la economía nacional, como puede haber sucedido con el ginseng coreano, para citar un ejemplo

Curiosamente, debemos anotar que la comunidad internacional no adopta decisiones similares frente a otras plantas naturales, también con cualidades psicoactivas específicas, pero que redundan en beneficios económicos importantes para ciertas transnacionales, como es el caso del tabaco (Philip Morris y Marlboro, por ejemplo), del mismo ginseng, el té, entre otros productos de origen natural

### SOBRE EL TRAFICO

En primer lugar, quisiéramos determinar que por tráfico entendemos aquellas actividades dirigidas a la transformación, acopio, transporte y distribución de la droga y los precursores químicos, dentro y fuera del territorio de un país. La experiencia reciente nos enseña que el control penal solamente atrapa la delincuencia fracasada, es decir a los pobres y marginales productores campesinos, pisadores de hoja de coca, transportistas pequeños, «paqueteros», «mulas» y otros sujetos marginales al negocio. Todos ellos caen en la esfera del control penal y consiguen inflar las cifras oficiales y sustentar los resultados «positivos»

Por lo regular, los grandes *capos* de las «firmas» escapan al control penal mediante el uso de la corrupción, antes, durante y/o después de él, es decir a nivel policial, en los juicios o mediante la fuga o concesión de libertades y otros beneficios penitenciarios (reciente fuga de narcos peruanos y colombianos de cárcel de Pucallpa). Así podemos entender primero la fuga de la cárcel de Envigado y después la muerte de Pablo Escobar, luego de la cruenta guerra que desatara en 1989 contra el Estado colombiano. Ahora los hermanos Rodríguez Orejuela y Londoño, *capos* del cartel de Cali, estarían negociando su sometimiento a la justicia colombiana. La lista de negociados y negociadores sigue. Carlos Lehder, el propio general Noriega con sus acusadores federales, García Meza todos, de algún modo, negocian la rebaja de sus penas, han estado en la planilla de agencias de control o dilatan su entrega a la justicia de su país.

En segundo lugar, suele ocurrir el hacinamiento de las estructuras y agencias de control. Por ejemplo, cantidad de denuncias y procesos por tráfico de drogas, cantidad de encarcelados por drogas, gran parte de los cuales son constitucionalmente inocentes, cantidad de inculpados por drogas, entre otras «perlas»

### SOBRE EL CONSUMO

La primera dama de los Estados Unidos decía en 1989 a los jóvenes norteamericanos «Just say No» (Solo di que No), como recomendación para evitar el abuso de drogas. En realidad, las campañas que suelen hacer los Estados para controlar el consumo de drogas entre la población han

sido la mayoría de las veces irrelevantes, efectistas y simbólicas, porque no responden necesariamente a las causas exógenas y endógenas (al individuo) que lo llevan al consumo de una o más drogas legales o ilegales, sino a los efectos más visibles de este

En segundo lugar, la experiencia en la región andina ha demostrado que la penalización del consumidor constituye una medida equivocada que ha ocasionado otros perjuicios (el remedio peor que la enfermedad). Así, al consumidor se le castiga, si no con penas de cárcel, con medidas de seguridad coercitivas (tratamiento obligatorio o internamiento en centros de «rehabilitación»). Es conocida la poca utilidad de la cárcel como espacio de rehabilitación o resocialización, se sabe que son más bien centros donde también se promueve el tráfico de drogas en colusión con las autoridades penitenciarias. En estos términos, la cárcel tampoco puede ser considerada como espacio de «cura» para aquellos que enfrentan problemas de consumo de drogas.

En tercer lugar, no podemos soslayar la responsabilidad de los medios de comunicación en el manejo de este tema. Los medios de comunicación masivos, lejos de informar y prevenir a la población «ignorante» en el tema, le infunde temores y curiosidades que terminan induciendo al consumo, por ignorancia o por curiosidad. No podemos soslayar tampoco los ingentes intereses económicos que se encuentran detrás de la publicidad del alcohol y el tabaco, que pueden terminar apoyando indirectamente el consumo de otras sustancias psicoactivas.

## PROPUESTAS EN MATERIA DE LEGISLACIÓN SOBRE DROGAS

Creemos que se debe encargar a otras agencias estatales algunas de las funciones del actual «control» de drogas. Por ejemplo, en materia de consumo de drogas se debe evitar que la Policía tenga como función la represión de los actos de consumo o la distinción de las actividades que constituyen actos de consumo de los actos de provisión ilegal o tráfico, salvo que pudieran acarrear una alteración de bienes jurídicos con el consiguiente peligro de terceras personas. Asimismo, las autoridades educativas y de salud tienen una gran responsabilidad en prevenir, informar —y no asustar— a personas con escaso conocimiento de lo que significan las drogas, así como en el control de los mensajes provenientes de la publicidad comercial (en radio, TV y prensa escrita).

En el campo de la producción de la materia prima, es decir, desde el cultivo de coca hasta el transporte de la PBC lavada hacia Colombia, es necesario un conjunto de medidas

— debe quedar claro, entre los sujetos que intervienen en las políticas sobre drogas, que los problemas derivados de la producción de la materia prima están lejos de constituir una cuestión relativa a un ilícito penal, y que detrás de estas actividades se encuentran decisiones económicas tomadas

ante la falta de alternativas reales, los bajos precios internacionales de los recursos «alternativos», la escasa presencia del Estado en las regiones productoras y los problemas derivados de la comercialización lícita de estos productos a nivel interno,

- se debe lograr el predominio de la autoridad civil (alcaldes, fiscales, prefectos) sobre los funcionarios militares y/o policiales, de tal modo que se garantice un efectivo control entre los órganos encargados de «luchar» contra el narcotráfico y se eviten los actos de corrupción personal o institucional. En todo caso, los actos ilegales que sucedan deben ser investigados y sancionados por los canales ordinarios y de manera pública

- el levantamiento de los estados de excepción en las zonas cocaleras -Apurímac, Huallaga o el Chapare en Bolivia-, de tal manera que sea posible el fortalecimiento de las instituciones democráticas en su «práctica» cotidiana. Además, debe lograrse la participación de la población local (campesinos y migrantes) en el diseño y la ejecución de las políticas antidrogas domésticas, en el marco de los procesos de regionalización y descentralización que se pongan en marcha,

- deben mantenerse los esfuerzos de la interdicción aérea y el apoyo logístico que brindan las Fuerzas Armadas, con la cooperación justa y equilibrada de otros países. Esa puede ser una forma eficiente de usar los medios represivos para monitorear el flujo a gran escala de la droga hacia los Estados Unidos,

- el tema drogas ha logrado escasos réditos en las relaciones internacionales según nuestros intereses y percepciones. Por ello, creemos que se debe negociar el asunto del desarrollo sustentable en la selva alta de la mano con otros puntos de la agenda política internacional, como son los actuales términos de intercambio comercial, la protección real y no discursiva del medio ambiente amazónico y el diseño y ejecución de una verdadera estrategia de control al tráfico de las drogas legales e ilegales

En el campo del tráfico, apuntamos a lo siguiente

- utilizar las medidas penales no como un imán para perseguir, enjuiciar y finalmente encerrar a todos los que se encuentren en estas actividades (marginales, desocupados, lumpen). Existe la necesidad de ser selectivos en la actuación represiva estatal, de tal modo que se permita la persecución del crimen verdaderamente organizado y no de sus «obreros»,

- no es aconsejable establecer regímenes de administración de justicia distintos al ordinario, como ha sucedido en Bolivia, Colombia y Perú. Haberlo hecho así no ha significado un mayor grado de eficiencia institucional en la persecución del delito, sino alteraciones a reglas básicas del proceso y, sobre todo, menores posibilidades de diferenciar «víctimas» de «victimarios» y poder sancionar severamente a estos últimos. Así lo demuestra, por ejemplo, la política de sometimiento a la justicia en Colombia que permitía la entrega de los *capos* de los carteles, a cambio de penas

rebajadas. Mientras tanto, los pequeños delincuentes no tienen la posibilidad de «negociar» sus penas y son puestos como chivos expiatorios ante la opinión pública.

Por ello, creemos que no se debe prohibir en todos los casos la concesión de beneficios procesales, que se deben garantizar los derechos relacionados a la persona en juicio, que no es aconsejable mantener el mismo grado de severidad para todos los casos relacionados al tráfico de drogas,

- se deben poner en práctica todos los mecanismos posibles que permitan el desmantelamiento de las organizaciones criminales, sus conexiones con el poder político, así como eliminar las posibilidades del goce y disfrute de los capitales provenientes del tráfico ilegal.

---

# Ibán de Rementería

## LA CRISIS AGRÍCOLA Y LOS CULTIVOS ILÍCITOS DE DROGAS NATURALES

**E**n este artículo se muestra que actualmente, en el marco de la economía internacional, el deslinde entre una agricultura eficiente que satisface las necesidades alimentarias y conserva los recursos naturales y una que no lo hace, está establecido por los subsidios a los productores agrícolas

Aunque los cultivos ilícitos —amapola, coca, marihuana— son una fracción no significativa del área agrícola en los países productores de drogas naturales, su producción es una de las alternativas de sobrevivencia a la crisis agrícola. En la división internacional del tráfico de drogas, la producción de hojas de coca en Perú y Bolivia no es sino un asunto estrictamente agrícola

La tarea del movimiento agrario en la región andino-amazónica es defender la agricultura y la seguridad alimentaria nacional de las actuales condiciones que los subsidios y los precios agrícolas imponen en el mercado internacional

### EL PAPEL AGRÍCOLA Y ECONÓMICO DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS

Como es sabido, Perú y Bolivia cumplen un importante pero humilde papel en la división internacional del trabajo que asigna el mercado internacional de las drogas ilícitas producir hojas de coca y elaborar base de cocaína. Así, en Bolivia el área en cultivo de coca es sólo el 1,45% del área agrícola total, pero allí se genera el 8,3% del PIB, en Perú los cultivos de coca son el 3,3% de toda la superficie agrícola y generan 13,7% del PIB agrícola. Colombia, que además de ser el principal procesador de base en clorhidrato de cocaína es el tercer productor de coca de la región andina e importante productor de marihuana, últimamente es el segundo productor de amapola del continente, para todo lo cual emplea el 0,8% de su superficie

agrícola para producir en ella el 1,3% de su PIB agrícola. En México, el más importante productor agrícola de drogas en todo el mundo no por su área sino por su valor agrícola, dichos cultivos explican el 1,6% del PIB, para lo cual sólo ocupan 0,16% de su superficie cultivada total (ver cuadro 1)

**Cuadro 1**  
**Impacto de los cultivos ilícitos en la agricultura y la economía**

Países	1 Área drogas (Ha) 1990	2 Área agrícola (Mil Ha) 1989	1/2 (%)	3 PIB agríc (Mill US\$) 1992	4 Valor agríc drogas 1990	4/3 (%)
Estados Unidos	8 000	189 915	0,004	89 490a	415	0,46
México	40 454	24 710	0,16	27 798	444	1,60
Jamaica	1 220	269	0,45	177	17	9,60
Bolivia	50 300	3 460	1,45	1 016a	84	8,27
Colombia	41 600	5 380	0,77	7 607	99	1,30
Peru	121 300	3 730	3,25	1 309	179	13,67
Líbano	14 300	301	4,75	s d	49	-
Marruecos	20 000	8 985	0,22	4 220	157	3,72
Afganistán	42 400	8 054	0,52	s d	181	-
Iran	9 000	14 830	0,06	25 711	33	0,13
Pakistan	28 000	20 730	0,14	11 416	108	0,95
Myanmar	150 000	10 034	1,49	22 420	248	1,11
Tailandia	3 400	22 126	0,02	13 096	4	0,03
Laos	30 500	901	3,39	s d	30	-
Subtotal	552 474b	123 510b	0,45b	114 770c	1 373c	1,20c

a 1986

b No incluidos los EUA

c No incluidos EUA Líbano Afganistán ni Laos

Fuentes BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS MATTERS UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE *International Narcotics Control Strategy Report* marzo de 1991 BANCO MUNDIAL *Informe sobre el desarrollo mundial 1994* Washington D.C. 1994

Para el conjunto de trece países en desarrollo que producen drogas psicoactivas de origen natural, sus cultivos sólo representan el 0,45% del área agrícola total y generan el 1,2% del PIB agrícola. Para Estados Unidos, que es el segundo productor agrícola de drogas del mundo por el valor agrícola de su producción de marihuana, la superficie en cultivos ilícitos es despreciable pero produce el equivalente al 0,46% del PIB agrícola nacional.

Cabe destacar que no es el área cultivada sino la clase y el lugar del cultivo ilícito lo que determina el valor de esas producciones agrícolas. Así, Perú y Myanmar son los principales productores de coca y adormidera.

respectivamente, pero los mayores valores agrícolas en relación al área cultivada los obtienen México, EUA y Marruecos, ya que son productores de marihuana y están próximos a los mercados de consumo. En cambio, los países asiáticos, principalmente productores de adormidera, son los peor recompensados por sus cultivos ilícitos.

En la región andino-amazónica, el impacto económico en el sector externo de la producción agrícola de drogas es variable según el país. Para el Perú, los US\$ 460 millones que valen las 400 Tm de base y algo de clorhidrato de cocaína que se exportan ilegalmente representan el 12,6% del valor de sus importaciones, en Bolivia, los US\$ 400 millones que vale el contrabando de 205 Tm base y clorhidrato de cocaína equivalen al 36,8% de las importaciones, en tanto que Colombia exporta unas 470 Tm de clorhidrato de cocaína por un valor FOB de US\$ 2 340 millones equivalentes al 35% de sus importaciones. A la vez, la suma de US\$ 3 200 retenida en la región por las exportaciones ilícitas sólo equivale al 4% de los US\$ 74 000 millones pagados por los consumidores de clorhidrato de cocaína<sup>1</sup>. En cuanto al papel de las divisas que genera el contrabando de drogas elaboradas en el sector externo de la economía, estas sirven para financiar la importación de alimentos baratos, honrar los compromisos de la deuda externa e importar bienes suntuarios.

## CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO AGRÍCOLA INTERNACIONAL

El estado de la agricultura como sector de la producción se puede evaluar con diversos instrumentos de las ciencias económicas, pero suponiendo que el principal objetivo de esa actividad es satisfacer las necesidades alimentarias de la población, el balance neto de las exportaciones e importaciones en cereales, aceites y legumbres es un buen indicador sobre los logros de este sector de las economías nacionales (ver cuadro 2B).

## EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL AGRÍCOLA

En el caso de los trece países en desarrollo proveedores de drogas naturales al mercado internacional, el desempeño de su agricultura es bastante desolador y el análisis del pasado decenio muestra claras tendencias negativas. Así, casi todos ellos, excepto Pakistán y Myanmar, son importadores netos de cereales, con tendencias negativas crecientes en el decenio, excepto Bolivia, Pakistán y Laos. Myanmar es el único país con un saldo histórico neto positivo en su balanza cerealera, aunque con tendencia decreciente. En Pakistán, Afganistán e Irán las importaciones netas de cereales han superado algunas veces el cien por ciento en el pasado decenio (ver cuadro 2A).

1 DE REMENTERÍA, I. *La elección de las drogas*. Lima: Fundación F. Ebert, 1995.

Cuadro 2A  
Evolución de la balanza agroalimentaria básica entre los países productores de drogas  
1979-89

	Cereales (Miles Tm)			Aceites (Miles Tm)			Leguminosas (Miles Tm)			Asistencia Kg per cápita		
	79	89	Var %	79	89	Var %	79	89	Var %	79	89	Var %
EUA	90 701 (2 958)	95 693 (5 695)	5,5	1 457 (90)	1 145 (491)	-21,4	293 (118)	497 (8)	69,6	-	-	-
México	(319)	(374)	92,5	(13)	(23)	445,6	(0,5)	(8)	-106,8	0	1	-
Jamaica	(292)	(261)	17,2	(24)	(5)	76,9	(0,2)	(0,8)	300,0	37	-126	241
Bolivia	(559)	(789)	-10,6	(108)	(114)	-79,2	(13)	(64)	300,0	12	29	142
Colombia	(1 049)	(1 411)	41,1	(68)	(68)	5,5	1,5	(7,6)	392,3	0	1	-
Perú	(548)	(519)	34,5	(15)	(51)	0,0	(20)	(27)	-606,7	4	13	225
Libano	(1 572)	(1 643)	5,3	(159)	(216)	240,0	52	(33)	35,0	34	18	-47
Maruecos	(88)	(256)	4,5	(2)	(4)	35,8	3	8	-36,5	8	17	113
Afganistán	(2 109)	(5 085)	190,9	(255)	(390)	100,0	(27)	2	166,7	4	12	200
Irán	(329)	62	141,1	(373)	(982)	52,9	1	(137)	107,4	0	0	-
Pakistan	539	249	118,8	(16)	(16)	163,3	37	43	13 800	4	4	0
Myanmar	(4 294)	(6 457)	-53,8	(22)	(9)	0,0	177	200	16,2	0	0	-
Tailandia	(133)	(64)	50,4	0	0	-59,1	0	0	13,0	10	3	70
Laos			-51,9									

Nota: Las cifras entre paréntesis son importaciones netas las otras exportaciones netas

Fuente: THE WORLD RESOURCES INSTITUTE. *The World Resources 1992 93* Oxford University Press 1992

Todos estos países muestran déficit históricos de aceites con tendencias negativas superiores al 100% en cuatro países, y para México más de cuatro veces. La mitad de esos países además tienen déficit de legumbres. Once de esos trece países reciben ayuda alimentaria con tasas crecientes en el decenio. En cambio, EUA, que produce drogas naturales para su mercado interno en un proceso de sustitución del contrabando de drogas, es el mayor exportador mundial de cereales con 51% de las exportaciones netas, además, exporta aceites y legumbres, equivalente a 9% y 11% de las exportaciones netas mundiales respectivamente.

Sin embargo, la crisis agrícola entendida como incapacidad de satisfacer las necesidades alimentarias nacionales no afecta solamente a los países exportadores de drogas naturales, sino al conjunto de los países en desarrollo, ya que de todos ellos -120- solamente Argentina y Uruguay en América Latina, Kenya, Suráfrica y Zimbabwe en África, Myanmar, Tailandia, Turquía y Vietnam en Asia, es decir diez países (8,3%), no son importadores netos de cereales. Por otra parte, entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>2</sup>, Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Australia ponen en el mercado internacional el 88,8% del saldo neto de cereales, Argentina, con 4,6%, y Tailandia, con 3,4%, prácticamente completan el resto. En la Unión Europea por sí sola Francia genera el 14,4%, con lo cual se constituye en el segundo exportador mundial de cereales.

En la evolución histórica de la oferta y demanda de cereales y aceites en el mercado mundial durante el pasado decenio destacan los siguientes hechos. El cambio de la Unión Europea de importador neto de cereales a exportador neto, así como el descenso en cerca de un 70% de su dependencia en aceites importados. En África, la dependencia de las importaciones de cereales y aceites crece vertiginosamente. En América del Sur, si bien mantiene su papel exportador de cereales solamente gracias a las exportaciones argentinas, tales exportaciones han caído en un 80%, y en aquel país en un 40%, en cambio, las exportaciones de oleaginosas han aumentado en 175%, nuevamente gracias a la Argentina. En Asia la dependencia cerealera crece, pese a que las exportaciones de Tailandia han aumentado en un 50%, mientras que el continente ha pasado de importador a exportador neto de aceites. Ahí la producción aceitera de Malasia ha crecido notablemente hasta llegar a ofertar el 40% de las exportaciones netas mundiales (ver cuadro 2B).

2 La OCDE agrupa a los países desarrollados cuyos ingresos per cápita superan los US\$ 7 000 y está conformada por Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía. El conjunto de estos países desarrollados genera el 80% del PIB planetario.

**Cuadro 2B**  
**Evolución de la balanza agroalimentaria básica por continentes**  
**y principales países exportadores**  
**1977-89 (Miles de Tm)**

	Cereales			Aceites		
	1977	1989	Var %	1977	1989	Var %
<b>Miembros de la OCDE</b>						
Canada	17 821	22 469	26,1	129	342	165,1
Estados Unidos	90 701	95 693	5,5	1 457	1 145	-21,4
Unión Europea	(22 399)	20 295	190,6	(1 780)	(554)	-68,9
Australia	11 643	15 350	31,8	166	89	-46,4
<b>No miembros de la OCDE</b>						
Africa	(13 868)	(23 295)	68,0	(761)	(1 752)	174,8
Suráfrica	2 469	2 612	5,8	7	(166)	2 471,4
Suramérica	5 741	1 201	-79,1	781	2 146	174,8
Argentina	14 590	8 771	-39,9	645	1 860	188,4
Asia	(53 242)	(79 441)	49,2	(152)	143	194,1
Malasia	(1 378)	(2 246)	63,0	1 722	4 871	182,9
Tailandia	4 294	6 457	50,4	(22)	(9)	-59,1

1 Las cifras entre paréntesis son importaciones netas las otras exportaciones netas

Fuente THE WORLD RESOURCES INSTITUTE *The World Resources 1992-93* Oxford University Press 1992

Al exclusivo club de exportadores de cereales sólo pertenecen 28 países de los 207 reconocidos por las Naciones Unidas. De los 99 países en desarrollo de los cuales tenemos información, el 82% importa más del 10% de los alimentos que consume, y, entre ellos, el 44% importa más del 25%, además, 45 Estados —el 46%— ya no pueden satisfacer las necesidades mínimas de alimentos para su población, es decir padecen hambre crónica.

En el caso del grupo de países en desarrollo que exportan drogas naturales, la situación es la siguiente: 3 de 11 —27%— no cubren el 100% de las calorías mínimas diarias de su población, 2 de 9 —22%— no dependen de la importación de alimentos, 4 de 9 —44%— importan más del 10% de los alimentos, y 3 de 9 —33%— más de 25%, además, el 90% recibe ayuda alimentaria (ver cuadro 3). La situación alimentaria del Líbano es de gran dependencia externa, ya que importa siete veces los cereales que produce (ver cuadro 6). El caso del Perú se aproxima al de Jamaica, ya que estaría importando el 50% de los alimentos que consume<sup>3</sup>.

3 LAJO, M. «Análisis y balance», *Agronoticias*, 181 Lima, 25 de enero de 1995

**Cuadro 3**  
**Cobertura nutricional y dependencia alimentaria externa en los países en desarrollo exportadores de drogas, 1986-88**

	Producto agrícola % PIB	Cobertura calorías diarias %	Grado de dependencia de import %	Ayuda en cereales como % de import (1)	Tasa media crecimiento agricultura 1979-92 (2)
México	9	135	16,7	4	0,1
Jamaica	5	115	66,3	123	0,8
Bolivia	32	87	17,8	55	1,3
Colombia	17	111	12,1	2	1,0
Perú	8	94	30,2	14	0,0
Líbano	-	125	-	6	-
Marruecos	16	114	28,1	18	2,3
Afganistán	-	-	-	-	-
Irán	23	129	-	-	0,8
Pakistán	27	92	13,7	19	1,0
Tailandia	15	103	2,6	24	0,3
Myanmar	-	117	0,4	0	-1,9
Laos	-	-	-	-	-

Fuente UNDP *Human Development Report 1992* Oxford University Press 1992

## LOS MODOS DE PROTECCIÓN A LA AGRICULTURA Y SU EVOLUCIÓN

Las maneras más utilizadas para proteger la agricultura de las ventajas comparativas o competitivas de terceros países son las siguientes

Las cuotas de importación que controlan los volúmenes de estas y sus efectos en los precios internos, tal es el caso del Japón. En la UE las sobretasas *-prélèvements-* nivelan los precios de importación con los precios de producción nacional, para hacer competitivas las exportaciones agrícolas en el mercado internacional, los exportadores reciben «restituciones» por la diferencia entre el precio en el mercado internacional y el precio interno de producción. En los EUA el gobierno reconoce a los productores agrícolas una compensación por la diferencia entre el precio interno deseado y el precio internacional *-deficiency payments-*, de manera que las variaciones internacionales de precios agrícolas no afectan los ingresos de los productores y hacen competitivas las exportaciones agrícolas.

Según sean las medidas adoptadas y el grado de estas, se calcula el equivalente de subsidio al productor (ESP) *-Produce Subsidy Equivalent (PSE)-*. La evolución reciente de esos ESP para los cereales, oleaginosas y

leche, así como para el conjunto de productos agrícolas y pecuarios en la UE, los EUA y el conjunto de la OCDE se transcriben en el cuadro 4

Estos equivalentes de subsidios al productor son un claro indicador del alto nivel de proteccionismo que aplican los países desarrollados a su agricultura. Las diferencias de subsidios al productor entre la UE y los EUA son un indicador de las diferentes ventajas comparativas naturales con que cuenta cada uno de ellos.

Durante el período 1979-92 los subsidios a todos los productos agropecuarios mantuvieron su tendencia al alza, mucho más acelerada en la UE que en los EUA, para los productos agrícolas de la OCDE el alza de los ESP fue de 39%, en la UE de 57% y de 10% en los EUA.

Como es sabido, en ninguno de los países en desarrollo existen políticas de protección a la agricultura coherentes y a largo plazo como las

**Cuadro 4**  
**Evolucion del equivalente de subsidio al productor OCDE-EUA-UE**  
**(En porcentajes 1979-92)**

Productos		1979	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Trigo	OCDE	31	61	47	31	47	58	45	45,2
	EUA	29	64	40	25	44	53	33	13,8
	UE	32	60	50	29	43	62	52	62,5
Otros cereales	OCDE	28	56	42	33	37	38	38	35,7
	EUA	21	45	37	27	21	18	22	4,8
	UE	34	68	45	35	51	56	58	70,6
Arroz	OCDE	74	91	85	82	82	82	85	14,9
	EUA	29	49	43	37	42	36	46	58,6
	UE	42	73	57	55	61	55	59	40,5
Oleaginosas	OCDE	16	34	27	27	32	30	29	81,3
	EUA	19	21	34	17	14	15	15	-21,1
	UE	49	76	56	61	70	67	65	32,7
Prod agrícolas	OCDE	36	62	51	42	48	52	50	38,9
	EUA	21	41	32	23	24	24	23	9,5
	UE	37	68	51	38	51	61	58	56,8
Leche	OCDE	56	67	59	57	69	66	65	16,1
	EUA	62	66	52	52	63	55	56	9,7
	UE	54	64	57	55	69	67	67	24,1
Prod ganaderos	OCDE	37	41	41	39	40	41	41	10,8
	EUA	33	35	31	29	29	29	32	-3,0
	UE	37	41	44	42	44	44	43	16,2
Todos productos	OCDE	37	49	45	40	43	44	44	18,9
	EUA	27	38	32	26	27	27	28	3,7
	UE	37	49	46	41	46	49	47	27,0

descritas para los países de la OCDE. Eventualmente, por razones de coyuntura política, el crédito, la asistencia técnica, los insumos agrícolas, la energía o la infraestructura pueden estar subsidiados, otras veces las importaciones alimentarias son sometidas a aranceles y otras trabas insuficientes, ya que los gobiernos prefieren controlar los precios recurriendo a importaciones baratas, que en muchos casos son donaciones (14% de las importaciones de cereales)

## EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS AGRÍCOLAS INTERNACIONALES

Las restituciones a las exportaciones agrícolas de la UE y los pagos compensatorios a los agricultores de los EUA lanzan a la baja los precios agrícolas internacionales, tanto más cuanto que los países desarrollados de la OCDE ponen en el mercado internacional el 90% de los cereales allí transados, y que, además, los precios de los cereales son la referencia para los precios de todos los otros alimentos

Entre 1977 y 1989 los precios para el conjunto de los productos agrícolas cayeron en 54%, los precios de los alimentos en 58%, los precios de los cereales en 33% y los aceites en 47%. Entre tanto, los precios de la madera subieron en 30%, así como los metales y minerales sólo bajaron en 13%. Estos son productos primarios no combustibles como los agrícolas, pero para los cuales no existe una oferta subsidiada en el mercado internacional (ver cuadro 5)

Las bebidas como el café, cacao y té, drogas naturales como la coca y sólo producidas en las zonas tropicales de altura, también han caído de precio, ya que en los cafés, bares, restaurantes y las mesas hogareñas deben competir con el vino, cerveza y otros alcoholes, drogas también naturales cuya producción está subsidiada, y con las bebidas colas también subsidiadas a través del azúcar

## CARACTERÍSTICAS DE LA CRISIS AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA

Tres factores son esenciales para explicar las actuales características de la crisis agrícola y alimentaria que padece la mayor parte del planeta, es decir, los países en desarrollo las ventajas comparativas naturales, los modos de protección a la producción agrícola y la intensidad en el uso de la tecnología agronómica

## LAS VENTAJAS COMPARATIVAS NATURALES

En otro trabajo<sup>4</sup>, para un mejor cotejo de las ventajas comparativas entre países y regiones se ha construido un índice a partir del rendimiento medio

4 DE REMENTERÍA, I *Desarrollo sustentable y sostenible de los recursos naturales La naturaleza y los mercados* Trabajo en elaboración para la Fundación F. Ebert

Cuadro 5  
Evolución de algunos precios agrícolas  
(Años 1979-89 en US\$ por Tm) (1)

Variac %	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
<b>Cereales</b>											
Trigo	189	195	168	176	174	181	142	108	135	153	-19,0
Maíz	127	130	110	141	143	117	77	61	80	85	-33,1
Aroz	363	480	296	287	266	225	186	187	226	244	-32,8
Sorgo	119	126	110	133	125	107	73	59	74	81	-31,9
<b>Aceites</b>											
Palma	717	568	449	519	768	522	227	277	328	266	-62,9
Coco	1 080	567	469	756	1 217	615	262	358	424	393	-63,6
Cacahuete	975	1 038	590	736	1 071	944	502	405	443	590	-39,5
Soya	726	504	451	545	763	596	302	271	348	329	-54,7
<b>Bebidas</b>											
Café	426	385	320	326	348	349	450	190	202	166	-61,0
Cacao	361	207	175	220	233	235	183	162	119	94	-74,0
Té	236	201	195	241	364	207	170	138	134	154	-34,7

1. Precios constantes 1979 81 = 100

Fuente: THE WORLD RESOURCES INSTITUTE *The World Resources 1992 93* Oxford University Press 1992

mundial de cereales obtenido por hectárea por año, de 2 638 kg, menos un indicador virtual de fertilidad natural media, obtenido a partir de la media de rendimiento en cereales de los treinta países que usan entre 0 y 5 kilogramos de fertilizantes por hectárea, cuyo valor es de 1 054 kg y que llamamos constante media de fertilidad natural (KMFN) (Suponemos que los kilogramos suplementarios de rendimiento son el resultado agronómico del uso de fertilizantes) A la relación de unidades de cereales suplementarias obtenidas por una unidad de fertilizante empleada la llamamos índice de respuesta a los fertilizantes (IRF) Sus valores para los países que hacen parte de nuestro análisis han sido transcritos en la columna 1 del cuadro 6

El índice de respuesta a la fertilización en los EUA es más del doble que la media mundial y triplica al de la UE, ventajas comparativas que han hecho de este país el primer exportador agrícola del mundo

El índice de respuesta a la fertilización en Suramérica es un 54% superior a la media mundial, menor que en EUA, pero es 2,26 veces mayor que el de la UE En Suramérica, y seguramente en todo el planeta, es Argentina el país que muestra las mayores ventajas comparativas naturales para la producción agropecuaria La fertilidad natural de la Argentina hace que su índice de respuesta a los fertilizantes sea 22 veces mayor que el de la UE y 7 veces el de los EUA Paraguay, Uruguay y Bolivia cuentan con similares ventajas comparativas que la Argentina

El África es el continente menos provisto de ventajas comparativas para la agricultura Su índice de respuesta a la fertilización sólo llega al 44% de la media mundial

Asia tiene la mayor superficie agrícola del planeta En promedio, su índice de respuesta a la fertilización de 0,92 Sin embargo, Myanmar y los países de la península Indochina tienen buenos rendimientos en cereales con un muy bajo o ningún uso de fertilizantes, en este caso también comparables a la pampa húmeda de Suramérica Lo mismo acontece con Australia

## LOS MODOS DE PROTECCIÓN A LA AGRICULTURA

Hemos descrito ya los diversos modos y grados de protección en términos de ESP para el conjunto de productos agrícolas por país los resultados de esos cálculos para 1986 fueron los que se indican en la columna 2 del cuadro 6

## INTENSIDAD EN EL USO DE LA TECNOLOGÍA AGRONÓMICA

Como es bien sabido, la Revolución Industrial fue acompañada por una revolución agrícola cuyo objetivo ha sido pasar de un uso extensivo a un uso intensivo de los recursos renovables, cuya tecnología reposa en el uso de fertilizantes y pesticidas químicos para aumentar y proteger los rendi-

mientos de la tierra y en la mecanización agrícola para ahorrar trabajo, complementada luego con la selección genética de variedades más productivas y resistentes (revolución verde) Pero, de igual manera que la mecanización agrícola ha sustituido mano de obra y, por lo tanto, aumentado los costos del uso de la fuerza de trabajo, en la agricultura *el uso intensivo de agroquímicos no ha sustituido a la naturaleza sino que ha aumentado el costo de su uso*

En el trabajo al que nos hemos referido en la nota (4) también hemos construido un índice técnico agrícola (ITA) que es la media de los siguientes indicadores kg de fertilizante y pesticidas empleados por hectárea y el número de hectáreas atendidas por tractor y por cosechadora, que miden la intensidad de uso de la tecnología agronómica utilizada en cada país Sus valores han sido transcritos en la columna 3 del cuadro 6

Para un análisis y evaluación comparativa de los tres indicadores agrícolas, su papel en la dependencia externa de cereales y sus impactos en el uso del suelo y depredación de los bosques, se ha agregado a la lista de los trece países en desarrollo productores de drogas y los EUA, otro número igual de países en desarrollo que no producen drogas, la UE y algunos países de la OCDE significativos por su función en el mercado agrícola internacional

Los índices técnicos agrícolas (ITA) obtenidos para el conjunto de los países escogidos en este ejercicio muestran que estos son inversamente proporcionales a la fertilidad media de los suelos que cada país dispone, así como que aquellos indicadores técnicos son directamente proporcionales al equivalente de subsidio al productor de cada país o región económica, lo cual pone en claro que es el subsidio el que media entre la desventaja comparativa natural y el uso intensivo de la tecnología agronómica

**Cuadro 6**  
**Indicadores agrícolas de seguridad alimentaria**  
**Uso del suelo e impacto ambiental**

País	1	2	3	4	5	6	7
	Índice respue fertíl	Equi subs prod	Indi téc agri	Ex (lm)/ prod %	Cambio cultivos 79-89	Cambio pastos 79-89	Cambio bosques 79-89
Mundo	1,00		1,00		2,2	0,1	(1,8)
Europa (1)	0,86		2,65	5,7	(1,3)	(4,0)	1,1
Union Europea	0,68	66	3,15	10,3	(1,7)	(5,3)	3,4
Francia	0,99	66	3,22	48,5	1,6	(9,5)	1,2
Reino Unido	0,81	66	3,34	13,1	(1,2)	(3,3)	13,8
Países Bajos	0,52	66	6,33	(288,6)	8,0	(8,9)	3,3
Rusia	0,47	-	1,05	(16,2)	(0,2)	(0,6)	1,7
Japón	0,66	93	32,82	(192,2)	(5,4)	15,7	0,4

Pais	1 Índice respue fertil	2 Equi subs prod	3 Índi tecn agri	4 Ex (Tm)/ prod %	5 Cambio cultivos 79-89	6 Cambio pastos 79-89	7 Cambio bosques 79-89
Australia	1,41	20	0,42	67,6	11,7	(3,1)	(0,9)
Norteamérica (3)	1,81	-	0,98	31,2	1,1	3,1	1,0
Canadá	1,49	51	0,88	47,4	4,4	26,7	5,8
Estados Unidos*	2,18	44	1,14	35,7	0,0	1,0	(1,1)
Costa Rica	0,68	-	1,62	(89,3)	5,5	24,0	(17,9)
Haiti	-	-	0,02	(52,9)	2,7	(3,0)	(30,0)
México*	1,02	-	0,48	(25,1)	1,9	0,0	(12,0)
Jamaica*	0,13	-	1,36	(3)	1,5	(7,9)	(5,9)
Suramérica	1,54	-	0,37	1,6	10,9	4,1	(4,6)
Argentina	14,79	-	0,27	44,4	1,9	(0,7)	(1,3)
Paraguay	10,13	-	0,35	0,0	46,0	32,6	(27,7)
Brasil	1,09	-	0,36	(6,0)	17,1	6,3	(4,2)
Bolivia*	5,02	-	0,06	(34,6)	3,7	(1,5)	(1,1)
Colombia*	0,99	-	0,71	(19,9)	3,5	6,8	(5,6)
Perú*	1,65	-	0,38	(64,1)	8,7	0,0	(3,5)
África	0,44	-	0,21	(25,6)	4,4	(0,5)	(3,6)
Kenya	0,87	-	0,27	2,9	6,8	0,0	(7,8)
Marruecos*	0,48	-	0,23	(22,5)	14,1	5,6	2,0
Líbano*	0,63	-	0,69	(682,9)	(5,6)	0,0	(11,1)
Nigeria	0,39	-	0,06	(3,0)	3,5	0,0	(19,4)
Suráfrica	0,94	-	0,68	20,4	(1,3)	(0,1)	8,8
Asia	0,92	-	0,85	(9,5)	0,8	(0,3)	(5,3)
Afganistán*	2,17	-	0,07	(7,4)	0,1	0,0	0,0
China Popular	0,72	-	1,01	(4,4)	(3,9)	0,0	(7,7)
Irak	-	-	0,34	(215,8)	1,5	0,0	(1,6)
Iran*	0,14	-	0,41	(45,7)	(3,6)	0,0	0,1
India	0,80	-	0,26	(0,5)	0,5	(3,4)	(0,7)
Pakistán*	0,50	-	0,36	0,3	3,3	0,0	17,3
Malasia	0,65	-	0,86	(127,7)	2,5	0,0	(11,0)
Myanmar*	6,42	-	0,28	1,7	0,3	0,1	0,7
Tailandia*	1,92	-	0,39	26,2	21,8	26,8	(15,6)
Vietnam	1,50	-	0,39	0,9	2,3	20,5	(28,8)
Laos*	-	-	0,04	(4,7)	4,6	0,0	(7,2)

1 No incluida la ex-URSS

2 Incluida Centroamérica y el Caribe

3 Jamaica importa 374 000 Tm anuales de cereales y sólo produce 3 000 Tm

\* Pais con importante producción agrícola de drogas

Fuentes THE WORLD RESOURCES INSTITUTE *The World Resources 1992 93* Oxford University Press 1992 OCDE *Agricultural Policies Markets and Trade Monitoring and Outlook 1990* citado por Barceló

El caso extremo del dominio del subsidio agrícola es Japón, cuya respuesta a fertilización sólo llega al 66% de la media mundial, pero que hace un uso de la tecnología agronómica 32 veces superior a la media, gracias a que su equivalente de subsidio a la producción agrícola cubre el 93% de su valor. Por otra parte, el caso extremo del dominio de las ventajas comparativas naturales es la Argentina, que cuenta con una respuesta a la fertilización 14 veces superior a la media mundial, lo que le permite, sin subsidios y empleando sólo el 27% de la media de tecnología usada en el planeta, exportar el 44% de su producción cerealera. Sólo Canadá y Francia, que exportan cerca del 50% de los cereales que producen pero que subsidian esa producción entre el 50% y 70%, superan ese *record* (ver columnas 1, 2 y 3 del cuadro 6).

Los resultados de la combinación adecuada de estos tres factores –naturaleza, financiación y tecnología– señalan sus logros en la seguridad alimentaria alcanzada, medible por la condición de exportador o importador de cereales que tiene cada país o región. Para medir el grado de dependencia de las importaciones se han comparado porcentualmente con la producción nacional. Aquí también se manifiesta en general la correlación con los subsidios. El Japón y los Países Bajos tienen fuertes déficits de cereales pese a los subsidios y sus altos rendimientos, debido a que carecen físicamente de tierras agrícolas (ver columna 4 del cuadro 6, donde las cifras entre paréntesis son las importaciones netas anuales).

Para concluir en este aspecto, el comercio agrícola internacional de cereales muestra en los hechos que las ventajas comparativas naturales han sido superadas largamente por las ventajas competitivas que crean artificialmente los subsidios agrícolas.

## IMPACTO DE LA AGRICULTURA EN EL MEDIO AMBIENTE

Por otra parte, hay una relación clara entre los indicadores agrícolas de fertilidad, subsidios y técnica agrícola con el uso del suelo y su impacto ambiental. Así, a un uso más o menos intensivo de la tecnología agronómica hay una disminución o aumento del uso agrícola y pecuario de los suelos, lo que a la vez tiene como resultado un aumento o disminución del área de bosques (ver columnas 5, 6 y 7 del cuadro 6). Si bien la pérdida o ganancia de área boscosa sólo nos aproxima a su depredación, por ahora es el único instrumento que nos permite medir el impacto de la agricultura en la naturaleza.

En términos generales, entre 1978 y 1989, por continentes, tenemos que en Europa, con un ITA superior a la media mundial, el área agrícola ha disminuido en 1,3% y la ganadera en 4% para obtener un aumento de 1,1% de los bosques. La UE tiene los mejores indicadores de respuesta a sus subsidios y uso intensivo de la tecnología agropecuaria, ya que si bien, como hemos visto, sus producciones han crecido (ver cuadro 2B), sus áreas en usos agrícolas y ganaderos, a la vez, han disminuido, en tan-

to que su área en bosques ha aumentado en 3,4% durante el pasado decenio

Por su parte, en Norteamérica, con un ITA próximo a la media, si bien ha aumentado el área agrícola y ganadera, también el área de bosques creció algo. Los EUA muestran una pequeña pérdida de bosques, seguramente debido más a la explotación forestal que al poco aumento del área agrícola y ganadera

La correlación inversa entre la intensidad de uso de la tecnología agrícola y el uso de los recursos naturales de tierra y agua, así como la correlación directa con la protección del medio ambiente expresada por el aumento o disminución del área en bosques, se hace manifiesta, en términos negativos, al analizar la situación en los países del tercer mundo. Entre los países latinos de América del Norte, Costa Rica, pese a que cuenta con un ITA bastante elevado, tiene una expansión territorial de las actividades agrícolas y pecuarias tan agresivas, en particular de su ganadería, que en el decenio pasado ha depredado el 18% de sus bosques. La situación de Haití es desastrosa, ya que todo su bosque primario ha desaparecido a causa de sus desventajas comparativas y de la ausencia de tecnología agrícola. En México, que tiene un ITA del 48% de la media, una pequeña expansión de la agricultura le ha costado, junto con la extracción de madera, 12% de sus bosques.

En América del Sur, cuyo ITA sólo llega al 37% de la media mundial debido a que sus ventajas comparativas naturales son un 58% superiores a la media, las áreas agrícolas y ganaderas han crecido de tal manera que en diez años se ha perdido el 4,5% de los bosques. En la cuenca del Plata Argentina usufructúa de su notable ventaja comparativa natural con un mínimo de tecnología, pero un aumento no significativo en el área agrícola con una leve disminución del área ganadera han tenido un impacto en sus bosques. En la misma cuenca, Paraguay —también con notables ventajas comparativas naturales que no le exigen incrementos de tecnología— ha hecho en el pasado decenio un uso tan extensivo de sus suelos que ha perdido bosques en una proporción casi equivalente a las pérdidas de Haití. Entre los países de América Latina el único que tiene un buen desempeño en el uso de sus recursos naturales renovables es Uruguay, ya que ha recuperado 7,4% de sus bosques en el pasado decenio. Todos los otros países de América Latina, excepto Chile, han tenido pérdidas netas de sus bosques en el período señalado.

África, cuyas ventajas comparativas sólo llegan al 44% de la media mundial y que cuenta con un ITA que alcanza apenas el 21% de la media, tuvo una pérdida del 3,6% de sus bosques en el decenio pasado. En el continente, excepto Suráfrica y algunos países petroleros y mediterráneos como Argelia, Libia y Túnez, los otros 41 países han tenido pérdidas netas de sus bosques. Costa de Marfil, Gambia, Malawi, Níger y Nigeria muestran pérdidas superiores al 20% en el período.

En Asia, cuyo ITA llega al 85% de la media mundial, por la distorsión causada por el Japón, si bien en conjunto no se han alterado mucho sus

actividades agrícolas y ganaderas, la pérdida de bosques se eleva al 5,3% en el período 1979-89, lo que expresa una depredación indiscriminada a causa de actividades de extracción forestal, de plantación y ganaderas muy agresivas con tecnologías deficientes. Tales son los casos de Malasia, Laos, Tailandia y Vietnam.

## CONCLUSIONES

El anterior ejercicio de evaluación ha mostrado que son los subsidios a los productores agrícolas los que establecen y deslindan la diferencia internacional entre una agricultura eficiente, que satisface las necesidades alimentarias y conserva los recursos naturales, y una agricultura ineficiente, que no satisface las necesidades alimentarias y además depreda los recursos naturales.

Lo que se debe tener presente siempre es que la tecnología agronómica sólo puede ser empleada si los precios agrícolas cubren los costos de su utilización. De no ser así, es obvio que la respuesta será no asumir o desemplear la tecnología agrícola disponible en el mercado, no se utilizarán o se usarán parcialmente los fertilizantes y pesticidas, disminuyendo así los rendimientos y aumentando las mermas por problemas fitosanitarios. Todo lo cual será suplido aumentando el área de los cultivos para así obtener los volúmenes indispensables al ingreso de los productores y suficientes a las necesidades de los consumidores.

Otra alternativa de sobrevivencia a la crisis agrícola es cultivar amapola, coca y marihuana, productos agrícolas que, al no estar subsidiados en los países desarrollados, son pagados por el narcotráfico a precios iguales o superiores a sus costos de producción. Sin embargo, como vimos en el cuadro 1, los cultivos ilícitos son una fracción no significativa del área agrícola en los países productores de drogas naturales.

En América Latina los problemas de drogas y de narcotráfico para Perú y Bolivia son irrelevantes, tampoco tienen un efecto importante en la salud pública, ni sus actividades ilícitas afectan gravemente a la seguridad ciudadana. Perú y Bolivia no tienen problemas de consumo de drogas más graves que Colombia o Ecuador, y mucho menos graves que Argentina, Brasil, Chile o los Estados Unidos de América. El Perú, como Bolivia, tampoco tiene problemas de violencia a causa del tráfico de drogas como los padecen Colombia y México o los sectores marginales de EUA. En el Perú, como en Bolivia, la corrupción de las autoridades públicas encargadas de perseguir al narcotráfico no ha adquirido la envergadura de Colombia y México, principales países de transformación y tránsito de la cocaína hacia los países consumidores.

Porque casi sólo producen hojas de coca y elaboran base de cocaína, el papel del Perú y Bolivia en el lavado de dinero no es significativo, como sí lo es en Colombia, Chile, México, Venezuela y principalmente, claro está, en los Estados Unidos.

Por lo tanto, en la división internacional del tráfico de drogas los problemas que padecen estos dos países son un asunto estrictamente agrícola

Más allá de la legitimidad y de la obligación de hacer respetar los cultivos tradicionales de coca, adormidera y marihuana que satisfacen las necesidades culturales de los pueblos andinos, mediterráneos y orientales que los domesticaron (de igual manera como a nosotros nos satisface el consumo del vino, la cerveza y el tabaco), no se puede plantear como una tarea nacional e internacional prioritaria la defensa de los cultivos ilícitos que exceden a las necesidades tradicionales de su uso, como una manera de protección a los recursos naturales renovables

Quienes ilusionan al movimiento campesino cocalero con la legalización de sus cultivos y la libre comercialización de sus cosechas en el mercado internacional lo están engañando, ya que la sobreproducción existente para un supuesto mercado de usos lícitos pondría sus precios peor que los del cacao, café o té. Suponiendo que se legalizara el consumo de cocaína y, como es obvio, junto con el libre uso de los otros estimulantes sintéticos que produce la industria farmacéutica, la demanda por la coca para producir cocaína desaparecería, ya que esta no podría competir en un libre mercado con los precios de los estimulantes sintéticos

La tarea del movimiento agrario en la región andino-amazónica, de los campesinos, agricultores, empresarios agrícolas, técnicos y profesionales del sector, es defender la agricultura y la seguridad alimentaria nacional de las actuales condiciones que los subsidios y los precios agrícolas imponen en el mercado internacional. De igual manera, la tarea del movimiento agrario, del movimiento ecologista, de los sectores académicos, sociales y políticos que defienden a la naturaleza es proteger a esta de la agresión efectiva que está padeciendo a causa de las condiciones de subsidios, precios y tecnología que impone el mercado agrícola internacional

Ya es una premisa universalmente aceptada que el desarrollo agrícola, incluido el desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos, debe ser sustentable —*sustainable* en inglés<sup>5</sup>— de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en los cuales reposan sus actividades. Pero para que el desarrollo agrícola y el desarrollo alternativo sean sustentables deben ser a la vez sostenibles en el mercado —*supportable* en inglés—, es decir, los precios de los productos en el mercado agrícola internacional deben cubrir los costos de reposición de la naturaleza empleada en su producción. Este asunto capital de la actual globalización del comercio internacional debió ser el tema de las relaciones Norte/Sur en la Ronda Uruguay del GATT y deberá ser el eje de nuevas relaciones en la Organización Mundial de Comercio.

El Perú y Bolivia, así como la mayor parte de los países que cultivan drogas naturales, no tienen graves problemas de drogas ya que no son

5 INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES *Recursos mundiales 1992-1993*, México, 1992

grandes consumidores, ni sus principales problemas de violencia y seguridad ciudadana son causados por el narcotráfico y su represión. Tampoco la producción de drogas juega un papel importante en la economía agrícola, ni causa mayor impacto en el medio ambiente, ya que solamente usan el 1,7% del área agrícola total y el 3,6% del área en bosques talado el pasado decenio (ver cuadro 7). De lo que padecen Perú y Bolivia y la región andino-amazónica es de una grave crisis agrícola, alimentaria y de agresión al medio ambiente.

**Cuadro 7**  
**Impacto de los cultivos ilícitos**  
**en la agricultura y la naturaleza en los países andinos**

Países	1 Área drogas (Ha) 1990	2 Área agrícola (Mil Ha) 1989	1/2	3 Pér -Gan bosques (Mil Ha) 1979-89	1/3
Bolivia	50 300	3 460	1,45%	(613)	8,21%
Colombia	41 600	5 380	0,77%	(2 851)	1,46%
Peru	121 300	3 730	3,25%	(2 412)	5,03%
<b>Total</b>	<b>213 200</b>	<b>12 570</b>	<b>1,70%</b>	<b>(5'876)</b>	<b>3 63%</b>

*Fuentes* THE WORLD RESOURCES INSTITUTE *The World Resources 1992-93* Oxford University Press 1992  
BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS MATTERS UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE *International Narcotics Control Strategy Report* marzo de 1991

---

# Baldomero Cáceres

## ACERCA DEL USO Y ABUSO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

**L**a Tercera Guerra Mundial, dicen algunos, es planetaria e interna, justificando su institucionalización mediante frondosa legislación y poderosa burocracia, internacional y nacional, así como diversidad de servicios de «prevención» y cuerpos de seguridad en todos los países comprometidos a llevarla adelante. Es la guerra contra «la droga»

Acompañada en los últimos años de una omnipresente campaña propagandística bajo concertación y financiamiento internacional que recoge los eslóganes lanzados desde la Casa Blanca durante la administración de Reagan (como en nuestro caso ha venido siendo llevada adelante por CEDRO, asumiendo la consigna de mantenerla fuera del debate público), «la guerra a la droga» pervade la aldea global con su terrorismo psicológico, basado en casos extremos y cuentos de horror

Nadie puede quedar insensible, en efecto, al escuchar los relatos periodísticos de «fumones» de pasta básica de cocaína (PBC) o *crack* cometiendo tropelías, o la descripción del submundo de usuarios de heroína que se «pican» en las ciudades de los países desarrollados. De ahí que, sin distinción alguna, se haya considerado a «la droga» responsable de muchos de los males del siglo XX<sup>1</sup>, asumiendo formalmente el establecimiento y el mundo bien pensante, orientado psiquiátricamente como veremos, la re-

1 El consenso incluye a la Iglesia Católica y, en general, a todas las confesiones cristianas. Remito a las palabras de Juan Pablo II dirigidas a la VI Conferencia Internacional sobre el Abuso de Alcohol y Drogas realizada en noviembre de 1991

«Existe, ciertamente, una clara diferencia entre el recurso a la droga y el recurso al alcohol, en efecto, mientras que un moderado uso de este último como bebida no choca con prohibiciones morales y solo su abuso es condenable, el drogarse, por el contrario, siempre es ilícito porque comporta una renuncia injustificada e irracional a pensar, querer y actuar como personas libres»

ducción y supresión final de la demanda, para lograr lo cual se ha propuesto, incluso, su penalización<sup>2</sup>

Por la intencional confusión existente, no extraña la desinformación en el área y el que en los medios de comunicación se hable habitualmente del «flagelo» de la «drogadicción» y de la «droga» como «veneno», considerándose su consumo como parte de la problemática moral y de «salud mental» que afronta el mundo contemporáneo. Sólo le queda a la opinión pública, conformada por el periodismo, apoyar sin mayores discrepancias la campaña contra «la droga», lo que sirve a su vez de pretexto a los políticos para no pensar y menos proponer cambio alguno de la continuada política colonialista represiva impuesta por el gobierno de los Estados Unidos de América, cuyas negativas consecuencias han sido debidamente analizadas y denunciadas ya por distinguidos académicos y personalidades, como fundamento de una propuesta «legalización de la droga»<sup>3</sup>. Su criminalización, como es reconocido en nuestro propio medio generalmente en privado, ha acarreado corrupción e hipocresía sistemática, convención de ignorancia pública que sólo ha venido siendo superada en los últimos tiempos gracias a la manifestación de posiciones discrepantes que en diversas formas rompieron el marco de referencia planteado por la propaganda y por la ley<sup>4</sup>. Le toca a las universidades darle institucionalidad a la discrepancia y prestar todo el apoyo necesario para mejorar la calidad de los cultivos y facilitar su aprovechamiento industrial, que debiera darse en las mismas zonas productoras<sup>5</sup>.

## ALGUNAS PRECISIONES

Como efecto natural de la campaña planetaria, se sobreentiende que la cruzada está dirigida contra las «drogas ilegales», lo que permite exhibir, en las mismas drugstore (droguerías o farmacias), el cartel publicitario *A la droga dile no*. En ellas se expenden, en efecto, entre otras, las drogas

2 Convención de Viena, 1988

3 CEREMONIAL CHEMISTRY *The Ritual Persecution of Drugs Addicts and Pushers* London Routledge & Kegan Ltd, 1975. Un análisis integral desde la ciencias políticas en NADELMANN, Ethan «U S Drug Policy A Bad Export», *Foreign Policy*, primavera de 1988, «Victimas involuntarias. Consecuencias de las políticas de la prohibición de drogas», *Debate Agrario*, 7 Lima CEPES, 1989, y «Pensando seriamente en alternativas a la prohibición de las drogas», en *Drogas y control penal en los Andes* Lima Comisión Andina de Juristas, 1994

4 Bien valdría una pequeña historia aparte del cambio de la imagen pública de la hoja de coca y del coqueo desde 1977 hasta 1994, tomando la Declaración presidencial conjunta de Ilo (7 de julio) como la confirmación oficial del cambio, desgraciadamente no apreciable en el Plan Nacional elaborado que espera la dación de la ley correspondiente

5 En el Foro Internacional *Coca, ecología y desarrollo en el trópico sudamericano*, realizado en Tingo María (22-24 de junio), se acordó solicitar la gestión internacional que debe hacer el gobierno para revalorizar la coca, así como la liberalización de su comercio e industria (*El Comercio*, 7 de julio de 1995)

propiamente psicoactivas, que son justamente las de mayor venta. Su uso habitual bajo control médico, sin embargo, no es visto como «dependencia», ni las intoxicaciones agudas provocadas por su abuso han hecho de ellas drogas «tóxicas», y en el *american language* se tiene que entender por *drug addict*, según el Webster, sólo al «habitual usuario de narcóticos» («*a habitual user of narcotics*»), incluyendo a los usuarios de cocaína, cuando esta de «narcótica» no tiene nada<sup>6</sup>. Por sus pobres resultados y adversas consecuencias, muchos de tales medicamentos psicoactivos legales ensayados a lo largo del siglo han sido descontinuados e incluso subsisten reparos frente a los que tienen más acogida actualmente, como ejemplifica la controversia sobre el *Prozac* (Eli Lilly & Co), con una venta anual aproximada de 1 300 millones de dólares en 1994.

Si bien es cierto que se han dado en los últimos treinta años descubrimientos neuroquímicos fundamentales, dentro de los cuales cabe destacar el reconocimiento de químicos naturales en nuestro cuerpo similares a los opiáceos (*endorfinas*), descubrimientos que pueden servir para idear una farmacopea de diseño, los mismos avances en neurociencias han llevado a investigar, comparativamente, las ventajas de sustancias naturales y de prácticas empleadas tradicionalmente para modificar el psiquismo.

Los nuevos avances han demostrado, por ejemplo, cómo ciertos alimentos, gluten de trigo y caseína (fundamental aporte de la leche), dan lugar a ciertas pepsinas con efecto similar a los opiáceos<sup>7</sup>. Similares investigaciones se han llevado adelante en referencia a los efectos de la acupuntura y de los ejercicios físicos, explicándose sus efectos por medio de apreciables cambios neuroquímicos. El promisor resultado de una investigación experimental cumplida en el Perú confirma cómo la cocaína es realmente una respuesta adecuada a la anoxia, al menos a la producida por la altura<sup>8</sup>. Las neurociencias tienen hoy en sus manos los recursos para demostrar la funcionalidad de ciertas sustancias que no se consideraba habitualmente, al haber estado su investigación limitada por los instrumentos de análisis y severamente restringida por los prejuicios imperantes. De ahí la urgente necesidad de poner como objeto de investigación a las plantas prohibidas y, en nuestro caso particular, a la coca.

Hoy por hoy, tal como señalé ya Szasz hace veinte años, las «drogas ilícitas» son presentadas como nocivas o al menos peligrosas y su uso

6 A la cocaína se le considera oficialmente «narcótico» desde que el Congreso americano lo dispuso así en 1922. Como reconocen dos distinguidos académicos «En cualquier caso, aplicada a la cocaína sólo promueve la confusión entre cocaína y los opiáceos y un irracional, excesivo prejuicio contra ambas drogas» (GRINSPOON & BAKALAR *Cocaine, A Drug and its Social Evolution*. New York: Basic Books Inc., Publishers, 1976).

7 ZILOUDROU, C y R A. Sreaty «Opioid peptides derived from food proteins. The exorphins» Klee WA, *J Biol Chem*, 1979, 254, 2446-2449.

8 ARREGUI, A., Z. HOLLINGSWORTH, J. PENNEY y A. YOUNG. Auto radiographic evidence for increased dopamine uptake sites in striatum of hypoxic mice, n p.

habitual llamado «drogadicción», frente a las segundas, las drogas de farmacia, que se ofrecen como saludables y su uso como «medicación» si está legitimado por una receta médica, pese a sus consecuencias laterales adversas reconocidas en las mismas especificaciones y riesgos no descartables por sus efectos acumulativos. La virtud euforizante de la marihuana, como la de una copa de vino, pocas veces es recomendada por psiquiatras debido a que, por su lenguaje iatrogénico, optan por rigidizar la conciencia antes que tranquilizarla y liberarla.

## LA PROBLEMÁTICA DE SALUD Y LA «GUERRA A LA DROGA»

Para entender el verdadero problema de salud que subyace detrás de la «guerra a la droga», conviene reparar inicialmente que el término «droga» se extiende, en el lenguaje oficial y la propaganda montada, a un conjunto de numerosas y variadas sustancias incluidas en las largas listas de sustancias sometidas a fiscalización internacional. La mayoría de ellas distraen simplemente la atención, pues por su masiva difusión e importancia económica sólo merecen especial consideración tres cultivos tradicionales de distintas regiones del mundo: la amapola del opio (*Papaver somniferum*) y derivados (morfina, heroína), la hoja de coca (*Erythroxylum coca* y *E. Novogranatense*) y derivados (PBC, cocaína, crack), y la marihuana o el hachis (*Cannabis sativa, indica* y *ruderalis*)<sup>9</sup>

No se trata, por eso, si se reflexiona a la vez sobre las implicaciones de salud y la trascendencia social, política y económica del tema, especialmente en países productores como el nuestro, de plantear simplistamente frente a la guerra desatada que «llegó la hora de legalizar la droga», tal como propuso García Márquez y con él los adherentes a su «Manifiesto a favor de la legalización de las drogas» de fines de 1993. Obviamente, por no considerar la problemática de salud que está en el fondo de la discusión, se hablaba en el manifiesto de «adictos» para referirse a los usuarios de «droga» y se proponía, sin mencionar para nada la necesaria actualización de la información científica, «afrontar el problema de la droga en el mundo como un asunto primordial de naturaleza ética y de carácter político, que sólo puede definirse por un acuerdo universal con los Estados Unidos en primera línea»<sup>10</sup>. Para nada se hacía presente la necesidad de un esclarecimiento científico.

Cabe reflexionar, por el contrario, ante «la legalización de las drogas» propuesta como mal menor frente a la existencia del narcotráfico y sus consecuencias (Nadelmann), protesta ética ante la indebida intromisión del Estado (Friedman) y expresión del «derecho a las drogas»

9 Remitimos a los informes anuales de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de las Naciones Unidas correspondientes a 1992 y 1993.

10 Cita tomada de *Cambio 16 America*, 1150, 6 de diciembre de 1993.

(Szasz)<sup>11</sup>, sobre la pregunta fundamental formulada por personalidades e instituciones conservadoras ¿cuál sería el criterio y cuáles las «drogas» que se propone legalizar?<sup>12</sup> Desde una perspectiva de salud, hemos ensayado responder ya se trataría de rescatar, del prejuicio psiquiátrico y sus consecuencias legales, a las mencionadas plantas reguladoras del sistema nervioso, cuyo uso habitual tradicional fue estigmatizado por la psiquiatría y la ley internacional, pese a la estima merecida dentro de las correspondientes tradiciones y anterior respaldo médico<sup>13</sup>

## EL CASO DE LA HOJA DE COCA

La investigación documental retrospectiva pormenorizada del negativo Informe de la *Comisión de Estudio (o Encuesta) de la Hoja de Coca de las Naciones Unidas* (Lake Success, 1950), así como del fallo del Comité de Expertos en Drogas Susceptibles de Engendrar Toxicomanía de la Organización Mundial de la Salud (1952, 1953), determinando que el coqueo andino constituía un «hábito nocivo» considerado «adicción» y la hoja una «droga susceptible de engendrar toxicomanía»<sup>14</sup>, nos ha venido sirviendo de fundamento para reclamar la revisión de la política cocalera, así como la actualización de la información concerniente a las demás plantas psicoactivas condenadas<sup>15</sup>, puesto que el «marco de referencia» constituido por la doctrina psiquiátrica que las mantiene estigmatizadas oculta sus virtudes y priva a la humanidad del tranquilo disfrute de sus ventajas higiénicas y terapéuticas. Estas fueron acreditadas antaño por la propia medicina, la que se inhibió en su defensa luego por los prejuicios psiquiátricos difundidos. Frente a la «legalización de las drogas en general», he planteado justamente una legalización con criterio<sup>16</sup>

Lamentablemente, el tiempo transcurrido ha permitido la creación de una gigantesca burocracia destinada a poner en práctica la errada decisión

11 FRIEDMAN, Milton y Thomas S. SZASZ. *On Liberty and Drugs, Essays on the Free Market and Prohibition*. Washington, D.C. The Drug Policy Foundation Press, 1992

12 Por ejemplo, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, en su *Informe correspondiente a 1992*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992

13 CACERES, Baldomero «Informe sobre el problema de la salud y las drogas», en *Drogas y control penal en los Andes*. Lima. Comisión Andina de Juristas, 1994

14 CACERES, Baldomero «Historia, prejuicios y versión psiquiátrica del coqueo andino», *Peru Indígena*, 28. Lima. IIP, 1990

15 CACERES, Baldomero «La coca, el mundo andino y los extirpadores de idolatrías del s. XX» *La Prensa*, Lima, noviembre y diciembre de 1977. Una versión condensada en *América Indígena*, vol. 28, 4. México, D.F. Instituto Indigenista Interamericano, 1978. Igual en *La coca andina. visión indígena de una planta satanizada*. México, D.F. III y Joan Boldó, ed., 1987

16 Lo que no ha podido distinguirse en algunos casos, debido al prejuicio contrario. CABIESES, Hugo. Informe al Catholic Institute for International Relations. Notas sobre la revalorización y despenalización internacional de la hoja de coca, propuesta con protesta. Lima, 20 de enero de 1995

que ha venido manejando la política internacional sobre las drogas. Por ello es que su instancia más alta, el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la Organización Mundial de la Salud, equivalente al Santo Oficio de la Iglesia Católica, ha salido a cortarle el paso a la revalorización andina<sup>17</sup>

Contrariando el prejuicio futurista de quienes avizoraron drogas psicoactivas sintéticas y de quienes las buscan<sup>18</sup>, confiamos, en efecto, que la medicina contemporánea encontrará solución a problemas de salud que no ha sabido manejar con el concurso de la doctrina psiquiátrica, gracias a la recuperación del uso legítimo de tales plantas. Igualmente sabrá evaluar entonces los beneficios asociados, de los que dan testimonio válido los cientos de millones de seres humanos que aprovechan sus virtudes, pese a su lograda estigmatización oficial.

Dentro del panorama contemporáneo, el caso de la hoja de coca es paradigmático del tipo de revisión de información que se requiere para que la opinión pública mundial encuentre el camino hacia la reconsideración radical del tema. Nada más ilustrativo, en efecto, que el análisis histórico de su desprestigio y condena oficial. Sólo gracias a la protesta antropológica frente a la erradicación propuesta en la Convención Única de Estupefacientes de 1961, protesta asumida por el Instituto Indigenista Interamericano desde 1978 con la publicación del número monográfico de *América Indígena* N° 4, la hoja de coca ha podido ser debidamente reivindicada ya al menos en el área andina, recuperándose el recuerdo de los informes médicos que sostuvieron su prestigio hasta su descalificación estrictamente psiquiátrica.

## EL MARCO DE REFERENCIA Y LA DISTORSIÓN DE LA INFORMACIÓN

La evolución histórica de la cruzada contra las drogas, presuntamente sanitaria, iniciada por el representante de los Estados Unidos en la Conferencia de Shangai en 1909 y asumida por la declaración de guerra de las grandes potencias, mediante la mal llamada Convención del Opio (La Haya, 1912)<sup>19</sup>, muestra que ella sólo pudo encontrar fundamento en la predicada necesidad de acabar con las «toxicomanías», como «enfermedades».

17 En 1992, a raíz de la nueva actitud frente a la coca de Bolivia y Perú, el Comité mostró su conformidad con la mantenida opinión mandatoria de 1952 que señala al coqueo como una «adicción» o «toxicomanía», negándose a recomendar la revisión crítica de la información científica (WHO Technical Report Series 836, 28° WHO Expert Committee on Drug Dependence, Génova, 1993).

18 Por ejemplo, HUSLEY, Aldous. *Las puertas de la percepción* (1970) Barcelona Pocket edhasa, 1977.

19 Pues se había igualmente de «la cocaína y sus sales» y se declara interés en reglamentar el abuso del empleo de la *cannabis*.

des mentales» consistentes en la «adicción» a ciertas sustancias «que den lugar o puedan dar lugar a abusos»<sup>20</sup> El tratamiento internacional dado desde entonces al opio y a la cocaína, así como el expresado rechazo al cáñamo de la India, en efecto, no tuvieron como fundamento la información médico-científica acumulada y de la que se disponía en abundancia al comenzar el siglo, registrada ejemplarmente en el caso de la coca por un médico e historiador de Nueva York en 1901<sup>21</sup> Se basó estrictamente en la tendenciosa versión psicopatologizante propalada por Emil Kraepelin (1856, 1929) en su famoso manual *Psiquiatría* que hizo escuela en el mundo entero al fin del siglo, versión según la cual el uso habitual de tales sustancias constituía una «intoxicación crónica» y su apatencia una «toxicomanía», «adicción» o «dependencia», «uso indebido» hoy en el lenguaje normativo de las Naciones Unidas

Desgraciadamente, la «guerra a las drogas» se convirtió, mediante la Convención de La Haya (1912) ratificada por el Tratado de Versalles, en un «marco de referencia» que distorsionó la apreciación de la naturaleza y uso de diversas sustancias consideradas «toxicomanígenas» El prejuicio oficializado por los acuerdos internacionales orientó desde entonces y sigue orientando actualmente informes e investigaciones destinadas a probar sólo lo que se había decidido considerar, vale decir los males asociados a su uso, sin registrarse siquiera los beneficios acreditados por los propios usuarios, quienes han sido juzgados y condenados en ausencia ante la opinión pública sin prestarse atención alguna a sus derechos Para ello fueron esgrimidos como ejemplos de «toxicomanías» los casos de abuso de alcohol, cocaína, opio, morfina y heroína que llegaban a requerir asistencia médica, y donde no se presentaban, como en el caso de la hoja de coca y la marihuana por la extremadamente baja toxicidad, se procedió a atribuirle a los «adictos» o «toxicómanos», «coqueros» y «marihuaneros», ciertas características indeseables socialmente de particulares grupos de usuarios (analfabetismo en campesinado quechuahablante o descuido formal en el vestir de ciertos grupos jóvenes usuarios de *cannabis*), sin advertir siquiera que el efecto de cualquier sustancia psicoactiva depende no sólo de ella, sino también del sujeto y las circunstancias del uso<sup>22</sup> Durante mucho tiempo, para que no se diluyan los cargos, se omitió todo intento de evaluar las consecuencias reales de las distintas «drogas» en distintos conjuntos de usuarios

Sirvan de ejemplo de investigaciones no sesgadas, los ensayos llevados adelante en ciudades europeas mediante los cuales se ha constatado que el uso vicioso, o propiamente *abuso* de cocaína, constituye un lamenta-

20 Hoy reconocido riesgo de toda sustancia psicoactiva, sea natural, derivada o sintética, incluyendo ahora al tabaco y al alcohol

21 MORTIMER, W Golden *Peru, History of Coca, «The Divine Plant of the Incas»* New York J H Vail & Company, 1901

22 «Set and settings», factores señalados por Timothy Leary y Richard Allpert

ble fenómeno que se limita a *minorías*, mientras que el uso de la cocaína no es problema real para la mayoría de los usuarios, fuera de los que se desprenden de su condición ilegal<sup>23</sup>

El desprestigio público asociado a la «droga», ante la sociedad formal, debido a las convenciones psiquiátricas, ha privado hasta ahora a los usuarios del derecho legítimo a reclamar su libertad de consumo que ha mencionado Szasz como «el derecho a la droga» Si la psiquiatría fue vista como instrumento de represión en la Unión Soviética antes del deshielo, peor saldría librada de un juicio que evaluara su labor inquisitorial en este aspecto tan trascendental del mundo occidental «democrático»<sup>24</sup>

La desinformación existente en el terreno de «las drogas» constituye uno de los problemas reales básicos de salud mundial al cual se impone encontrar solución, pues distorsiona la apreciación pública, incluso científica, respecto a los efectos de sustancias que son vistas como «tóxicas». Con ellos se patologizan consumos tradicionales juzgados «intoxicantes», sin apreciarlos así los propios usuarios, ni poder señalarse síntomas clínicos de intoxicación alguna. Con mayor propiedad se podría hablar de sustancias euforizantes, tal como considera Lester Grinspoon a la marihuana en una reciente revisión<sup>25</sup>, sin negar que existan dosis tóxicas de las mismas, al igual que de cualquier sustancia, por más inofensiva que esta aparente ser. El extremo de toxicidad está constituido por la dosis letal media de la cual hablan los textos de toxicología, descomunadamente alta en el caso de las sustancias naturales referidas.

En la forma señalada, mediante casos extremos y su uso en grupos estigmatizados de usuarios se desprestigió a la cocaína, al igual que a nuestra hoja de coca, a la cual se le atribuyeron distintos efectos nocivos, mediante prejuiciadas investigaciones condicionadas desde el inicio por la definición misma del consumo de la cocaína contenida en las hojas como «problema». El «architónico del reino vegetal» elogiado por Unanue, Moreno y Maíz, Ulloa, Colunga y Ríos y Mortimer pasó a ser, por su contenido de cocaína, «una droga» que degenera, y su uso «la gran toxico-

23 COHEN, Peter *Cocaine Use in Amsterdam in Nondeviant Subcultures*, University of Amsterdam Institute of Special Geography, 1989

24 En una prestigiosa revista de la American Association for the Advancement of Science (*Science*, octubre de 1990, p. 387), el renombrado especialista en «adicciones», Murray Jarvik, al iniciar el artículo por el cual respondía a la propuesta de legalización de Nadelmann, definió «drug abuse» como «*illicit or harmful use*». Los consumidores de «drogas ilícitas», en efecto, caen en la esfera de acción psiquiátrica, apoyando profesionalmente a la «justicia» que, a su vez, ha convertido en ley su infundada doctrina. Se cierra así el círculo vicioso del cual, aparentemente, es difícil salir. BIELEMAN, DÍAZ, MERLO y KAPLAN *Lines across Europe Nature and Extend of Cocaine Use in Barcelona, Rotterdam and Turin*. Amsterdam Sweet & Zeitlinger, 1993.

25 GRINSPOON, Lester y James BAKALAR «Marihuana», en *Substance Abuse A Comprehensive Textbook*, Lowinson, Ruiz & Millman Edit., William & Wilkins, 1992.

manía peruana», al cual se le atribuyeron diversos males, desde «enfermedades mentales» hasta las pésimas condiciones de alimentación y salud de ciertos grupos indígenas consumidores. El Informe de la Comisión de las Naciones Unidas, distorsionado flagrantemente a favor de la versión psiquiátrica, no consignó siquiera la anterior obra médica peruana, pasando por alto igualmente la obra de Mortimer, cuya cuidada revisión bibliográfica habría hecho resistencia a la imposición de la perspectiva psicopatologizante psiquiátrica.

## LA NUEVA PERSPECTIVA

La difusión del uso de sustancias prohibidas en los Estados Unidos, observada en la década de los sesenta, despertó naturalmente el interés de críticos e investigadores independientes. En *The Natural Mind*, el revolucionario libro de Weil<sup>26</sup> que confrontó en 1972 la problemática de los estados alterados de conciencia en relación al uso y abuso de «drogas», se rebatieron lugares comunes difundidos por los medios de comunicación como parte de la propaganda de guerra, entre los cuales estaba la confusión de cocaína con coca, ahora felizmente despejada, al menos en Bolivia y Perú<sup>27</sup>. Se disipaban, igualmente, los temores que rodeaban a la marihuana. Apoyándose en la revisión del papel de la coca en el mundo andino publicada por Martín<sup>28</sup>, Weil recomendaba en su libro prestar atención a las «drogas naturales» gracias a las cuales en las sociedades tradicionales no se apreciaban problemas.

Debido a su experiencia generacional con sustancias alterantes, bastante común entre los universitarios de entonces, Weil había ya realizado por entonces interesantes observaciones sobre el fenómeno de «las drogas», especialmente como resultado de la primera investigación clínica bajo estricto control, sobre los efectos de la marihuana en los Estados Unidos. Realizada en colaboración con Norman Zimberg, psicoanalista de

26 WEIL, Andrew *The Natural Mind an Investigation of Drugs and the Higher Consciousness*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1972. El doctor Weil había sido ya por entonces informante para la Fundación Ford, dentro del proyecto institucional de revisión del «drug abuse». Su colaboración aparece en The Ford Foundation, *Dealing with Drug Abuse*, Praeger Publishers, EUA, 1972. No está demás agregar que hoy colabora estrechamente en la revalorización andina de la coca, cuyo uso integral propone como respuesta al uso de la cocaína. Recientemente ha publicado en *New Yorker* (15 de mayo) un amplio y comprensivo artículo sobre la problemática de la coca.

27 Es especialmente significativa, en este sentido, la declaración conjunta de los presidentes de Bolivia y Perú reunidos en Ilo (7 de julio de 1994). En ella se acordó «constituir una comisión binacional de alto nivel, coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, para elaborar y ejecutar una estrategia conjunta de revalorización de la hoja de coca, cuyo principal objetivo será el retiro de este recurso natural de la Lista I de la Convención Única de 1961». Publicada en *El Peruano*, 8 de julio de 1994.

28 MARTÍN, Richard T. «The Role of Coca in the History, Religion, and Medicine of South American Indians», *Economic Botany*, 24 (4), 1970, p. 436.

Harvard, dio origen a dos informes, cuyas implicancias no permitieron su reconocimiento oficial<sup>29</sup>

Tal investigación, que cuestionó las ideas preconcebidas sobre los efectos negativos de la popular hierba, le llevó a replantear el tema de «las drogas» en su integridad, comenzando por reconocer que el deseo de cambiar el estado de conciencia que llevaba al uso de «drogas» no era una enfermedad ni una «huida de la realidad», como habitualmente se le juzgaba en psiquiatría, y que tal cambio de conciencia podía lograrse por distintos medios, ya sea por ingestión de sustancias especialmente psicoactivas o por prácticas tradicionales diversas (canto, baile, meditación, entre ellas) Partiendo de tal reconocimiento, sostuvo la necesidad de aceptar esta tendencia humana y responder a ella con una educación basada en información confiable sobre «drogas», a la que años más tarde contribuyó con una vasta revisión de sustancias psicoactivas, actualizada recientemente<sup>30</sup> Para Weil, en realidad, no existía en las sociedades modernas un «problema de las drogas» sino un «problema del “problema de las drogas”» Sin recusar claramente el racional psiquiátrico, registraba que «la falla en distinguir el uso de drogas del abuso de drogas, otra inservible concepción originada en emociones, se ha vuelto muy popular, especialmente en la propaganda del Gobierno Federal El Instituto Nacional de Salud Mental ha etiquetado a toda persona que fuma marihuana como usuario abusivo, creando así un insoluble «problema de marihuana de enormes proporciones»», adelantó el profesor Weil<sup>31</sup>

Gracias al aporte fundamental de Weil, como fue postular que «el deseo de alterar la conciencia periódicamente es un impulso innato normal, análogo al hambre o al apetito sexual», pudo ser recordado entonces el primer reconocimiento explícito de los estados alternos de conciencia, formulado por William James, quien puso el consumo del alcohol en tal contexto, como un medio de estimular las facultades místicas

«Nuestra conciencia normal, conciencia racional como le llamamos, no es sino un tipo especial de conciencia, mientras que a su alrededor, separada de ella por la más delgada de las películas, se encuentran formas, potenciales de conciencia enteramente diferentes »<sup>32</sup>

29 WEIL, A T, N E ZINBERG y J M NELSEN «Clinical and Psychological Effects of Marijuana in Man», *Science*, 162 (13 de diciembre de 1968), p 1234, WEIL, A T y N E ZINBERG «Acute effects of Marijuana on Speech», *Nature*, 1969, 222, p 434

30 WEIL, A T y Rosen WINIFRED *From Chocolate to Morphine*, Houghton Mifflin Co, 1983

31 «La simple definición de un particular modelo de conducta, fumar marihuana por ejemplo, como un «problema social», el proceso por el cual ciertas áreas son seleccionadas y otras no, circunscribe el campo y la metodología», se reconoció en el informe sobre *La etiología del uso de sustancias psicoactivas*, preparado por C FASEY (UNFAC, 1977) En el mismo informe se señaló «hay una patente necesidad de estudiar el uso de drogas y no lo que ha sido designado en diferentes tiempos por diferente gente como abuso de drogas»

32 JAMES, William *The varieties of religious experience* (1901), Macmillan Publishing Co, 1961

Reflexiones, por ejemplo, sobre la marcada diferencia de estados discretos de conciencia, como son la depresión y la euforia. No sólo cambia el ánimo vital, sino que también lo hace la memoria, la conciencia del propio valor y la perspectiva de futuro. Algunos estados son negativos para la propia salud y por sus efectos en las relaciones sociales, por lo que la tendencia a caer en ellos merece un control, como la impaciencia y la ira descontrolada que lleva a la violencia, otros son positivos en uno y otro aspecto, como informa la investigación sobre los efectos de la marihuana y la meditación.

Tres años más tarde, prologando su demoledora crítica de los conceptos psiquiátricos<sup>33</sup>, Szasz señaló que el término «adicción», originalmente neutro, había sido sumado al vocabulario de diagnósticos estigmatizantes y que los «adictos» no eran otra cosa que los chivos expiatorios del Estado Terapéutico, como «herejes» y «judíos» lo fueron del Estado Teocrático. El gobierno de los Estados Unidos, denunciaba, se valía de un pretexto que parecía honorable para ejercer una indebida dominación sobre su población y un inaceptable colonialismo al tratar de regular los cultivos de otros países. Analizando el descrédito del opio y opiáceos en los Estados Unidos, Szasz mostraba cómo este se había logrado contrariando la apreciación estrictamente médica y tomando apoyo en prejuicios raciales contra los inmigrantes chinos<sup>34</sup>. Señalaba cómo «La mitología psiquiátrica ha corrompido no sólo nuestro sentido común y la ley, sino también nuestro lenguaje y farmacología», lo que queda demostrado por la frecuencia de uso de las expresiones vejatorias psiquiátricas, sin consideración alguna a las personas por ellas estigmatizadas. De ahí que un primer cambio imperioso para apreciar la verdadera problemática existente en torno a «las drogas» consiste en descartar el actual vocabulario psiquiátrico que habla de «drogadicción» y «drogadictos», «drogodependencia» y «drogodependientes», «farmacodependencia» y «farmacodependientes», «adicción» y «adictos», u otros términos equivalentes infamantes y referirnos al uso, mal uso y abuso de sustancias psicoactivas.

## PLANTAS PSICOACTIVAS Y DROGAS

El segundo paso necesario para el esclarecimiento público de la problemática relacionada al uso, mal uso y abuso de sustancias psicoactivas sería distinguir entre las naturales y tradicionales, como el opio, *cannabis* y hoja de coca, de las drogas extraídas de ellas. La coca no sólo es cocaína, como el opio no es sólo morfina y la *cannabis* no sólo es THC. Compuestos integrales, de sorprendente riqueza nutricional en el caso de la

33 Informa que el diagnóstico de «drug addiction» fue incluido entre las «enfermedades mentales» listadas por la American Psychiatric Association en su *Standard Classified Nomenclature of Diseases* en 1934.

34 SZASZ, Thomas *Ceremonial Chemistry, the Ritual Persecution of Drugs, Addicts and Pushers*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1974.

coca<sup>35</sup>, las sustancias psicoactivas naturales ofrecen mayores posibilidades higiénicas y terapéuticas y menor riesgo de mal uso y abuso que las drogas extraídas de ellas o que las drogas psicoactivas sintéticas aprobadas, cuya introducción en el mercado legal, a lo largo de este siglo prohibicionista, descuidó toda norma de prudencia

El retorno a las plantas medicinales, como tendencia de la medicina mundial acogida por la misma Organización Mundial de la Salud, no ha reparado hasta ahora en la necesidad de incluir en tal retorno a las plantas psicoactivas mencionadas. Esto es debido tan sólo a la vigencia del aparato legal de inspiración psiquiátrica impuesto internacionalmente, el mismo que bloquea el recuerdo de la apreciación que merecieron cuando, durante el siglo pasado, se enfrentó medicinalmente con ellas, entre otros males, la *neurastenia*. Para tal propósito Freud propuso incluso a la misma cocaína, con la que terapéuticamente siguió contando en la atención a pacientes y en su propio beneficio, pese a la condena oficial, al menos hasta 1895, según acreditó él mismo<sup>36</sup>

No son pocos los diversos especialistas que en los últimos años han reflexionado sobre la problemática planteada por el consumo masivo de drogas prohibidas y propuesto alternativas a la persecución establecida. Así fue como llegó Holanda a precisar que la política sobre la *cannabis* «no estaba fundada, como se pretendía, en un conocimiento científico, digno de fe, de naturaleza médico-farmacológica», según recuerda un distinguido jurisconsulto con activa participación en el cambio producido<sup>37</sup>. Por tal constatación se procedió a descriminalizar *de facto*, aunque no *de jure*, su consumo y comercio, descriminalización que Holanda ha venido defendiendo desde entonces, pese a la censura de las instancias internacionales y países vecinos<sup>38</sup>. En Italia y España, igualmente, se le ha reconocido a la marihuana el carácter de «droga blanda» o de menor riesgo. En los Estados Unidos se le vienen reconociendo valiosas propiedades terapéuticas y son permanentes los esfuerzos de las organizaciones de usuarios para lograr la normalización de su comercio y consumo.

Un proceso similar, aunque mitigado en sus efectos internacionales por nuestra relativa debilidad como países, se ha dado en la región andina

35 Ver COLLAZOS CHIRIBOGA «Nutrición y coqueo», *Revista del Viernes Médico*, Lima, 1965 (artículo recogido en *II Forum Internacional por la Revalorización de la Hoja de Coca Compromiso Nacional*, ENACO S. A. y Universidad San Antonio Abad, Lima, 1993)

36 FREUD, Sigmund «Sueño de la inyección de Irma», en *Interpretación de los sueños*, 1900

37 HULSMAN, Louk «La política de drogas, fuente de problemas y vehículo de colonización y represión», en *Nuevo Foro Penal*, 35, Caracas, 1987

38 En la 36ª sesión de la Comisión de Narcóticos (Viena, 29 de marzo-7 de abril de 1993), respondiendo a las críticas, el representante de los Países Bajos citó hasta cuatro informes favorables a la descriminalización de la *cannabis*, para evitar, fundamentalmente, la estigmatización de los usuarios y dado que no estaban probados los efectos negativos

respecto a la hoja de coca, al criticarse la tesis psiquiátrica de «la gran toxicomanía peruana» y recordarse debidamente su anterior prestigio médico. En el Perú tal cambio se ha logrado en gran parte debido a la campaña de revalorización llevada adelante desde 1991 por la Empresa Nacional de la Coca S A. Si el decreto ley 22095 de 1978, lamentable Ley de Drogas aún vigente, partió de considerar al uso tradicional de la coca o coqueo andino como un «problema social», la declaración de los presidentes de Bolivia y Perú en 1994, fijando como objetivo común el retiro de la hoja de coca de la lista de sustancias controladas por la Convención Única de 1961, ha restablecido la estima pública por el hábito tradicional y por la coca como legítimo recurso natural. Pese a tal reconocimiento, que compromete nuestra actuación internacional, no se ha formalizado hasta ahora, ante el Secretario General de las Naciones Unidas, ni por parte del Perú ni de Bolivia, el pedido de revisión del fallo internacional que aún pesa sobre la coca en virtud de la impuesta consideración como «toxicomanía» por el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS (1952).

## EL CASO DE LA AMAPOLA DEL OPIO

La reciente penalización en nuestro medio del cultivo de la llamada amapola del opio (*Papaver somniferum*), cuyo látex constituye el opio crudo, parece contradecir la aceptada tendencia mundial a considerarlo cultivo industrial necesario, estratégico, pues aún sigue siendo indispensable la morfina como calmante y útiles, medicinalmente, otros derivados. Pese a la prohibición mundial de su cultivo no fiscalizado debidamente, muchos países la cultivan de acuerdo con el ordenamiento internacional, recurso del cual no nos valdremos, según la aparente renuncia. Sin embargo, la recuperación de formas de uso tradicionales del opio, al satisfacer la demanda específica, podría incluso dar una solución al uso de morfina y heroína en los países desarrollados, como ha sido sugerido ya. La lógica inclina a pensar que dada una necesidad aprendida, sólo cabe satisfacerla en la forma más sana, tal como se lograría al poner en el mercado productos optaceos.

En nuestro caso debió evaluarse la necesidad de su cultivo para fines farmacéuticos, pero la medida adoptada no entró en otra consideración que el peligro de su aprovechamiento clandestino, quedando demostrada la incapacidad del Ministerio de Salud para interponer el auténtico juicio médico sobre la amapola, como tampoco lo hace frente a la coca.

## CONSIDERACIONES FINALES

El caso de la pérdida y lograda recuperación del prestigio de la coca y, con él, de la memoria de los informes médicos que siempre le respaldaron, constituye una demostración fehaciente de la débil base en la cual se apoyó la Convención Única de Estupefacientes para restringir drásticamente su

comercialización internacional Independientemente de los beneficios sociales, económicos y políticos que se derivarían de su industrialización legal, las virtudes de la hoja de coca podrían ser aprovechadas entonces como recuperados recursos de la medicina tradicional, al igual que se podría aprovechar, en el caso de impugnarse oficialmente el juicio psiquiátrico, las virtudes particulares del cáñamo y el opio

Mientras el actual ordenamiento internacional basado en las convenciones suscritas se mantenga, a los «problemas de drogas primarios», o derivados propiamente del uso de sustancias de distinta calidad, se agregarán los «problemas de drogas secundarios», derivados estrictamente de la actual política prohibicionista internacional que obliga a criminalizar su tratamiento<sup>39</sup> De otro lado impedirá que, tal como propuso Weil en 1972, se imparta una educación basada en información confiable, sin los lugares comunes e información distorsionada en que se sustenta la prevención del uso «de drogas»

Los países andinos, por medio de un fundado reclamo dirigido al Secretario General de las Naciones Unidas, dada la pobre información manejada hace cuarenta años por la *Comisión de Estudio (o Encuesta) de las Hojas de Coca* y con ella por el Comité de Expertos de la OMS (1952, 1953), podrían dar base a la deseada reconsideración internacional de la política adoptada desde la Convención de La Haya en 1912 La información científica actualizada daría fin a la vigencia de la doctrina psiquiátrica

Por lo expuesto, he venido sosteniendo que el esclarecimiento de «el problema del "problema de las drogas"», percibido en 1972 por Weil, depende de una revisión del lenguaje iatrogénico empleado y la clara distinción a hacerse entre las plantas psicoactivas, cuyo debido uso debe ser incluso alentado, de las drogas extraídas de ellas o sintéticas cuyo uso debe ser desalentado, en la medida que admitamos para las primeras su respaldo tradicional en diversas civilizaciones del mundo y aprobación médica en el siglo XIX, antes que la amnesia psiquiátrica las echara al olvido Como sustento he aportado a favor de la tesis planteada la revisión documental de la versión negativa de la coca, publicada en *Perú Indígena* en 1990, mostrando cómo la producción bibliográfica psiquiátrica, desde Hermilio Valdizán en 1913 hasta la actualidad, ha requerido el olvido o menosprecio de la evaluación médica, incluyendo a la registrada en la valiosa *Disertación sobre el aspecto, cultivo, comercio y virtudes de la famosa planta del Perú nombrada Coca* de Hipólito Unanue, la que Valdizán motejara de «estudio agronómico» y que, por ello, fuera ignorado en el informe de la *Comisión de Estudio (o Encuesta) de las Hojas de Coca* que informara sobre sus «efectos nocivos» en 1950 Reconocer el lugar que ha ocupado la coca en nuestra historia dará sustento, de otro lado, a nuestra identidad andina

39 HULSMAN, L. y H V RANSBEEK «Evaluation critique de la politique des drogues», *Deviance et Societe*, vol. VII, 3, Génova, 1983

---

# Felipe Mansilla

## CRÍTICA A LA LEGALIZACIÓN O PENALIZACIÓN DE DROGAS

**E**l debate en torno a la legalización o penalización de la tenencia y el consumo de drogas no es nada nuevo en los países productores del insumo y en las sociedades donde estas han pasado a ser bienes de uso masivo y permanente

Esta controversia es también amplia y a veces aguda en el área andina y en Bolivia, donde el complejo coca/cocaína ha adquirido en las últimas décadas un enorme peso económico, configurando probablemente el sector más importante y expansivo de la llamada *economía informal*

Tratándose, por lo tanto, de una temática de bastante relevancia para la vida social, política y económica de las naciones andinas, la discusión no puede, lamentablemente, estar exenta de factores distorsionantes como los *intereses políticos y gremiales encubiertos, la emocionalidad y el deseo de simplificar una cuestión por demás compleja y ambigua*. Es aconsejable, por consiguiente, un enfoque crítico que vaya guiado por un sentido de responsabilidad social, cuya meta sea el develar mentalidades y prejuicios colectivos, intereses grupales y concepciones históricas que subyacen a esta controversia —casi siempre en forma encubierta—

En primer lugar, la legalización de las drogas, propugnada por un número creciente de personalidades y grupos de reconocida solvencia intelectual y ética, parece avenirse con la filosofía liberal y con la moral individualista que animan al sistema de libre mercado y comercio. Esta posición tiene, además, un fuerte asidero en las concepciones posmodernistas que se han expandido en los últimos años precisamente entre los intelectuales alejados de las clásicas doctrinas marxistas y revolucionarias.

En segundo término, el aparente fracaso de las políticas prohibicionistas (en los países de alto consumo) y de los planes de desarrollo alternativo para erradicar los cultivos excedentarios de coca (en las áreas de producción), por una parte, y la necesaria continuación de una actividad agroecológica convencional (santificada por la tradición aborigen), por otra,

parecerían apuntar, tarde o temprano, a una inevitable despenalización del complejo coca/cocaína, lo que sería, además, ineludible para mantener la paz social y un mínimo aceptable de ingresos dentro de la comunidad campesina del país

En forma somera, trataré de mostrar las falacias o, por lo menos, las incongruencias contenidas en ambos postulados

## LA TESIS DE LA LIBERALIZACIÓN DE LAS DROGAS Y SUS PRESUPUESTOS TEÓRICOS

Las propuestas para despenalizar la producción, el comercio y el consumo de drogas no parten de un origen ideológico común y tampoco han elaborado una estrategia uniforme para llevar este postulado a la praxis. Hay que recalcar que se trata de una posición teóricamente seria y políticamente viable, compartida por un número creciente de ilustres personalidades de la vida pública —incluyendo portadores del Premio Nobel<sup>1</sup>—, cuya sana intencionalidad está fuera de toda duda. Pero esta curiosa amalgama de liberales y anarquistas, empresarios privados y dirigentes sindicales, policías desilusionados e intelectuales radicales se basa, en última instancia, en una paradójica exaltación acrítica de las funciones del mercado y en una hipóbole del individualismo occidental. Esta posición se sustenta también en argumentos de corte empírico y pragmático, que no son nada desdeñables. El más contundente de estos parece ser el esbozado, entre otros, por Gabriel García Márquez en su «Manifiesto por la legalización»<sup>2</sup>: la prohibición habría hecho más atractivo y fructífero el negocio de las drogas y fomentaría simultáneamente un hábito de criminalidad y corrupción cada vez mayor. El problema radicaría en la enorme demanda de los países del Norte, especialmente en los Estados Unidos, donde los esfuerzos de la administración pública por contener las redes de distribución habrían sido sospechosamente laxos.

Esta concepción se basa en una experiencia histórica irrefutable: el fracaso de la prohibición de la producción y el consumo de bebidas alcohólicas en los Estados Unidos entre 1920 y 1933 (la tristemente célebre *ley seca*), que, efectivamente, hizo aumentar la tasa de delitos, la corrupción de todo tipo (incluida singularmente la policial y judicial), la apertura de tabernas clandestinas y el consumo masivo de alcoholes de mala calidad.

Los partidarios de la despenalización de las drogas suponen que esta medida no elevaría sensiblemente el consumo de las mismas —dada la actual disponibilidad de drogas ilícitas— el impacto de la despenalización.

1 Cf., por ejemplo, FRIEDMAN, Milton «Prohibido prohibir», *Perspectiva*, vol 11, 41 La Paz, julio de 1994, p. 14

2 GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel «Manifiesto por la legalización», *Coca y lucha contra las drogas*, vol 3, N° 11/12, noviembre-diciembre de 1993, p. 3

sería mínimo—, sino que eliminaría los aspectos delincuenciales del tráfico, dejaría libres cuantiosos recursos para fines educativos, bajaría enormemente los precios del producto final y, por consiguiente, las ganancias de los narcotraficantes, y desestimularía, por lo tanto, la dedicación a este turbio negocio

Hay que mencionar, además, que también el estrepitoso fracaso del socialismo, por un lado, y el colapso del Estado de bienestar social en países no comunistas, por otro, han alimentado una vieja teoría de la filosofía social que afirma que las mejores intencionalidades en los campos de la legislación, la educación y las políticas públicas en general producen, a largo plazo, resultados contrapuestos a los buscados y efectos manifiestamente perversos

Para una parte de la opinión pública, las drogas ilegales seguirán siendo un problema insoluble mientras sean ilegales, no por ser específicamente drogas peligrosas. Aquí se registra una cierta simplificación de la problemática, que se basa en igualar las drogas que producen adicción a cualquier otra sustancia como el alcohol o ciertos productos recreativos, basándose, además, en el argumento de una responsabilidad ética individual que se le presupone equivocadamente como algo respetado y practicado, aunque todos sabemos que los códigos de moral pública y privada y los estatutos legales basados en ellos se encuentran en estado de franca descomposición, y precisamente en las opulentas sociedades altamente industrializadas. Por esto es que el punto de partida de Milton Friedman<sup>3</sup> no pasa de ser un trivial buen deseo «Somos una sociedad libre, donde cada uno es responsable de sí mismo. Aquí el gobierno no es dueño de mí»

Si bien el fracaso de la *ley seca* parece sugerir un final poco feliz para la actual prohibición de las drogas, es de justicia mencionar un antecedente histórico con resultado contrario. A mediados del siglo XIX, después de la derrota del Imperio Chino contra la Gran Bretaña en la llamada *Guerra del Opio*, el Estado chino se vio obligado a aceptar la libre circulación del opio en su territorio como consecuencia del triunfo militar de los adalides del libre comercio sobre los partidarios de un proteccionismo anticuado. Los ingleses forzaron la consumición del opio en el Celeste Imperio utilizando los mismos argumentos de los legalizadores de hoy: era imprescindible proteger el derecho individual de experimentar e ingerir cualquier sustancia, ya que los consumidores mayores de edad sabrían asumir ante su conciencia toda responsabilidad por el uso de estupefacientes y productos psicotrópicos con fines recreativos, era un deber político-moral, por otra parte, asegurar la libertad irrestricta de comercio justamente en aquellas áreas geográficas donde aún prevalecían el proteccionismo y otras detestables prácticas arcaicas de obstaculizar los intercambios entre las naciones.

El resultado es por demás conocido: en pocos años el número de adictos severos al opio aumentó en forma realmente espectacular, llegando

3 FRIEDMAN, M. «Prohibido prohibir», ob. cit. (nota 1), p. 14

por lo menos a veinte millones, el proceso de una inocultable decadencia social y cultural fue acelerado marcadamente a causa de la descomposición de los estratos medios, ocasionando por largas décadas la declinación histórica de la China y el consiguiente odio masivo a los representantes de la cultura occidental. Este decurso evolutivo *puede* ser interpretado como un corolario de la despenalización de las drogas, aunque, obviamente, *no* existen secuencias históricas obligatorias ni en los casos de evidentes paralelismos.

## LAS FALACIAS CONTENIDAS EN LAS ANALOGÍAS

El fundamento filosófico de la posición legalizadora estriba, en última instancia, en una analogía con el comportamiento de los consumidores libres en un mercado irrestricto. «La «guerra contra las drogas» no es sino un capítulo más de la historia general de la estupidez humana», escribió Thomas Szasz<sup>4</sup>

«Así como reclamamos la libertad de pensamiento para elegir nuestras lecturas o la película que deseamos ver, es decir así como tenemos derecho a meter en nuestras mentes lo que queramos, también tenemos derecho a elegir nuestros alimentos y otras sustancias que queramos meter en nuestros cuerpos.»

Según esta corriente de pensamiento, la prohibición de las drogas no está basada en consideraciones genuinamente científicas, sino en prejuicios religiosos, políticos y sociales, es decir en rituales sedimentados por siglos y alimentados por la irracionalidad propia de los seres humanos.

« la guerra contra las drogas representa simplemente una variante de la antiquísima pasión de la humanidad por purgarse a sí misma de sus impurezas, escentificando grandes dramas de la persecución del chivo expiatorio»<sup>5</sup>

Esta posición, contraria al «paternalismo médico» y a la «sociedad terapéutica», sostiene que los Estados actuales impiden «la autodeterminación sobre las propias vidas», tratando a sus ciudadanos como «si fuesen niños», y asevera que las drogas ilícitas son menos peligrosas que el alcohol y el tabaco, ya que estas últimas constituirían «una amenaza mayor» y causarían «mucho más daño demostrable» que las primeras<sup>6</sup>. La conclusión final no está exenta de una asombrosa ingenuidad.

«Nadie está obligado a ingerir drogas si no lo desea, de la misma manera que nadie está obligado a leer un libro o ver una película si no lo quiere.»<sup>7</sup>

4 SZASZ, Thomas «Contra el Estado terapéutico. Derechos individuales y drogas», *Nueva Sociedad*, 102, julio-agosto de 1989, p. 173

5 *Ibid*, p. 174

6 *Ibid*, p. 173, 178 (énfasis en el original)

7 *Ibid*, p. 181

Como se sabe, desde la lógica clásica de Aristóteles, las analogías se pueden prestar a toda clase de manipulaciones de enunciados con el objetivo muy profano de legitimar un punto de vista formado *a priori* —es decir, en las capas profundas de nuestra psique y con anterioridad a un exhaustivo examen científico—, un punto de vista que, en el fondo, parece corresponder a los anhelos más caros del preconsciente y que, sobre todo, contribuye a identificar a nuestros enemigos reales o imaginarios. La alta burocracia y la administración pública norteamericanas encarnan, hoy más que nunca, a esos adversarios demoníacos o, por lo menos, bastante perversos y hábiles, que se consagran a dificultar la vida cotidiana de pacíficos ciudadanos en todo el universo. El muy antiguo quehacer de la *racionalización de las pasiones*, revestido ahora de un tinte progresista y antimperialista, ha encontrado en el sistema gubernamental de los Estados Unidos un destinatario ideal —el culpable por excelencia de los males actuales—, un sistema que con su torpeza, prepotencia y estulticia le brinda, después de todo, variados argumentos servidos literalmente en bandeja.

La muy difundida comparación con la *ley seca* de 1920 a 1933 adolece de un carácter mecanicista. La prohibición de la producción y consumo de bebidas alcohólicas no estuvo seriamente fundamentada en un análisis de índole médica ni en argumentos que hubiesen sido admitidos por el foro de la razón, sino en la tradición *puritana* y *antilúdica* que pervive aún en el núcleo de la población que dio origen a los actuales Estados Unidos. El ascetismo intramundano, la ética laboral protestante y el legado de las sectas entonces disidentes —fenómenos todos ellos estudiados brillantemente por Max Weber— han conformado una herencia cultural altamente favorable a la acumulación primaria de capital, a la prevalencia del principio de rendimiento (desempeño) y a la modernización de todos los aspectos de la vida, pero también proclive a una vida social signada por el tedio colectivo, por la nivelización de las pautas de comportamiento según el modelo de las clases medias, por terribles, aunque disimuladas envidias entre los ciudadanos y por el carácter *asocial* de los mismos.

Es en esta atmósfera de puritanismo compulsivo donde surgió la idea de la prohibición. En la situación contemporánea, caracterizada por un hedonismo plebeyo, por una declinación sin precedentes del sentido de responsabilidad (que ha sido, después de todo, uno de los rasgos más positivos y encomiables de la moral protestante-puritana), por un aumento inaudito de la criminalidad general y por un claro debilitamiento de instituciones estatales como la justicia y la policía, la legalización total de las drogas en los Estados Unidos ocasionaría probablemente un desplome de valores normativos de dimensiones imprevisibles o, por lo menos, un deterioro aun mayor del entramado social, el cual se encuentra ya en situación bastante precaria debido a una fatal conjunción de perfección técnica con frialdad humana.

Por otra parte, la analogía de las drogas con el alcohol pasa por alto otros aspectos que hacen cuestionable la comparación. Las bebidas alcohó-

licas producen ciertamente casos de fuerte adicción, pero en un número de consumidores más reducido que entre las personas consagradas a las drogas. A partir de una amplia experiencia histórica muy bien documentada (en la cuenca del Mediterráneo se consume vino desde tiempos inmemoriales), se puede afirmar que el consumo de alcohol es algo más controlable e integrado en ciertas formas de una sociabilidad habitualmente inofensiva. Las drogas van acompañadas, en cambio, por una atmósfera de individualismo solitario y de coerciones irrefrenables, que bien poco tienen que ver con los complejos rituales vinculados al consumo de alcohol.

Es en este ámbito puritano, antilúdico y, a veces, profundamente alejado de toda estética pública —que caracteriza también a las naciones industrializadas del Norte—, donde emerge la candorosa equiparación del consumo de drogas con la lectura de libros. Hay que reconocer el hecho —con mucha envidia, lo confieso— de que el negocio mundial de libros, incluyendo revistas y folletos, no alcanza ni de lejos el volumen financiero, las repercusiones sociales y el peso político vinculados al tráfico de drogas. Admito que los libros y el cine producen una fuerte adicción, pero hasta las víctimas más depravadas de estos vicios delinquen relativamente poco para procurarse el dinero indispensable para mantener la afición, abandonan rara vez a su familia y profesión cuando están inmersos en el éxtasis placentero, no se convierten en seres peligrosos cuando se hallan en períodos de abstinencia y pueden razonar y preocuparse por el futuro cuando se encuentran de lleno en el trance adictivo. Así como los consumidores de cine y literatura llevan, por lo general, una vida que no conlleva ningún peligro para el prójimo, los negociantes en estos géneros se destacan igualmente por una actividad jurídicamente inofensiva y exenta del dinamismo —y del éxito— de los narcotraficantes.

## LA EVAPORACIÓN DE LA IDEA DEL «BIEN COMÚN»

Además del argumento referido al fracaso de la *ley seca* (su punto más fuerte), los partidarios de la despenalización se basan en conceptos derivados del liberalismo y de los derechos humanos. Se afirma que el uso de estupefacientes, drogas, alcoholes, estimulantes y sedantes constituye un componente central de toda actividad humana, constatable en todos los tiempos y culturas.

Lo que hoy está prohibido era un acto religioso del más alto valor en otra época y en otra civilización. Toda lucha contra el consumo de estos productos sería estéril, no solo a causa de su inexorable reaparición bajo mantos culturales cambiantes, sino porque la veda de los mismos equivaldría a coartar la libertad de elección de los hombres, a cercenar sus facultades de ensayar y experimentar y a eliminar su derecho de disponer soberanamente de su propio cuerpo. El derecho a equivocarse pertenecería igualmente a los fundamentos de nuestra concepción moderna de libertad. El Estado —sobre todo el contemporáneo— debería abandonar sus funciones

normativas, reglamentadoras y restringentes en lo que se refiere a la vida privada de los ciudadanos que, en cuanto mayores de edad, deberían estar libres de toda tutela pedagógica. La permisividad del mundo contemporáneo, su relativismo en cuanto a valores de orientación y el individualismo imperante configuran el ineludible precio que hay que pagar por una sociedad exenta de odiosos controles e insoportables prohibiciones emanadas de instancias gubernamentales que, después de todo, también están sometidas a los prejuicios de la época, a las modas éticas del momento y a numerosos errores de apreciación.

Los partidarios de esta postura aseveran que la mayor permisividad del presente está acompañada —en no pocos casos— por un sentido mayor de responsabilidad social, por un nivel más elevado de educación general y por una acción de la escuela y de los medios de comunicación tendiente a evitar los excesos del libre albedrío.

Uno de los puntos débiles de esta argumentación estriba en que el postulado de la mayor responsabilidad es, en el mejor de los casos, un buen deseo. En los Estados Unidos, y parcialmente en Europa Occidental, el mejor nivel educacional exhibe hoy en día un innegable *sesgo tecnocrático*, muy pobre en elementos éticos y casi desprovisto de todo momento de solidaridad con el prójimo. Y los medios de comunicación, finalmente, representan a escala mundial el más triste ejemplo de cómo se han divulgado, hasta alcanzar la última aldea de la selva (destruyendo aquí las valiosas tradiciones de una solidaridad comunitaria elemental, pero efectiva), las pautas de comportamiento de una sociedad violenta, *insolidaria*, individualista y consumista hasta extremos desconocidos en la ya larga historia universal. Los aspectos positivos de la permisividad moderna conforman, por consiguiente, postulados no avalados por la experiencia empírica.

El relativismo de normas y valores, que sería inseparable de la modernidad, es concebido *por analogía a la racionalidad del mercado*. La modernidad social es entendida como un modelo organizativo *secular-libertario*, donde reina la competencia total de intereses de todo tipo y donde ninguno de estos puede pretender encarnar la verdad absoluta. La racionalidad sociopolítica es percibida explícitamente como una traslación de la racionalidad del mercado a otras esferas: la legislación sería el compromiso momentáneo de un libre juego de ideas e intereses dentro de un foro altamente competitivo y atomístico, donde no existiría ninguna legitimación de orden metafísico (Dios, la verdad revelada, la Razón) para la concepción política momentáneamente triunfante. La lealtad de las masas hacia el «sistema» estibaría exclusivamente en la satisfacción transitoria de sus anhelos y necesidades.

Este tipo de democracia no podría responder a las «demandas de certidumbre»<sup>8</sup> que plantea toda sociedad, especialmente aquellas que todavía no adoran del todo al nuevo ídolo contemporáneo del consumismo.

8 LECHNER, Norbert. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y políti-*

irrestringido En este tipo de ordenamiento social, que *in nuce* es el ya existente en los Estados Unidos y en Europa Occidental, es vano buscar un principio de legitimidad y verdad aceptado o, por lo menos, tolerado por todos los grupos sociales, los valores normativos están sometidos al examen cotidiano del consumidor todopoderoso (y, obviamente, supeditados a la acción de las agencias de publicidad) y a fuerzas centrífugas en constante cambio, adoptando en realidad el carácter de modas pasajeras En el plano estrictamente político, las elecciones periódicas y el escrutinio diario de la crítica periodística devienen los únicos procedimientos para elucidar lo que es bueno, conveniente y deseable para el conjunto de la sociedad

En otras palabras, se evapora la idea del *bien común*, es decir desaparece la concepción de una justicia genuina, de metas de orientación válidas a largo plazo como proyecto de desarrollo y de una verdad que no esté sometida a los gustos cambiantes del electorado El postulado de Milton Friedman de que debe estar «prohibido prohibir» —que posee la engañosa sencillez de lo obvio— es un ejemplo clásico de la incoherencia lógica de un relativismo a ultranza si se prohíbe toda inhibición de derechos, se puede llegar fácilmente a borrar todo límite a la acción de un individuo en la praxis, vulnerando inmediata e indefectiblemente los derechos de terceros, que son tan válidos y tan dignos de ser protegidos como los derechos del primer individuo El respeto a los derechos de terceros ya presupone inexorablemente un concepto, aunque sea vago, de un bien común que debe ser defendido contra los excesos en los que puede incurrir fácilmente el uso irrestringido de derechos por parte de un individuo

La dilución del bien común corresponde a un ordenamiento político donde cada nueva elección (o cada nueva manipulación de los medios de comunicación) puede traer consigo otras normativas de corto aliento y de naturaleza deleznable por períodos de pocos años La política ya no es, como en las doctrinas clásicas, la realización de los grandes principios humanistas, sino la búsqueda de acuerdos provisionales basados en compromisos aleatorios (es decir, contingentes), limitados en el tiempo y pobres en contenido El quehacer político pierde así todo nexo con una verdad sustancial allende la confrontación de intereses sectoriales

No hay duda de que este modelo sociopolítico es preferible a aquellos Estados autoritarios que pretendían ser la encarnación de una verdad única, excluyente y, por supuesto, dogmática, Estados que, por ende, se creían en la obligación moral de imponer a sangre y fuego una «doctrina de salvación» determinada (la marxista) a sus súbditos desprotegidos Lo deplorable es que hoy en día se ha llegado al otro extremo, caracterizado por un relativismo axiológico total y por un desilusionismo compartido por una gran parte de la población La «verdad» social se reduce a ser un arreglo

provisional o un acto decisionista de una mayoría electoral o consumidora de índole fortuita. La *legitimidad* de un orden establecido se transforma en la *legalidad* que emana del respeto a procedimientos válidos en un momento dado. Según esta posición, el fundamento de la moderna democracia pluralista es la casualidad<sup>9</sup>, su única certidumbre, el respeto a las reglas de juego.

Este relativismo de valores estriba en un decisionismo subjetivo: después de todo, la voluntad y las ideas políticas y culturales de un individuo serían tan valiosas o tan banales como las de cualquier otro. Es en el marco de esa atmósfera escéptica y desencantada donde surge la doctrina de que las drogas son tan buenas o tan dañinas como cualquier otro producto, no existiendo, aparentemente, criterios de validez concluyente para prohibirlas.

Ahora bien, esta posición, concordante con su relativismo, no puede arrogarse una obligatoriedad con respecto a todo tiempo y espacio. Parece recurrente en períodos de decadencia generalizada y en sociedades opulentas y extenuadas que denotan rasgos anémicos e innumerables fenómenos de *alienación*, en las cuales, además, se ha expandido la idea de que la sociedad en grande y la vida individual en pequeño no poseen un *sentido trascendente*, que vaya más allá del placer hedonista, del consumo inmediato y del compromiso político aleatorio.

Es arduo, sin embargo, vivir en medio de un sinsentido universal, para muchos la solución es la huida de esa terrible realidad mediante las drogas y los productos igualmente intoxicantes de la cultura de masas. Y es hasta cierto punto comprensible —pero no perdonable— que distinguidos intelectuales de esas sociedades del Norte supongan que la situación imperante en ellas sea de índole universal y que todos los pueblos de la Tierra vayan a adoptar más temprano que tarde la misma civilización de la barbarie tecnificada y de la decadencia moral y estética.

Hay muchas evidencias de que es precisamente este contexto sociocultural en los Estados Unidos el que puede ser responsable, en última instancia, por la enorme demanda de drogas que ayudan a olvidar, aunque sea momentáneamente, el vacío existencial de miles de ciudadanos desorientados. Puesto que el gobierno de los Estados Unidos no emprende acciones perceptibles por cambiar ese estado de cosas y menos aun por reprimir sería y efectivamente el comercio de estupefacientes —asunto que es técnica y policialmente factible, por lo menos en una considerable magnitud—, todos los esfuerzos norteamericanos por acabar con la producción y circulación de drogas en los débiles países del Sur gozan de poca credibilidad y adoptan ante la opinión pública rasgos de un fariseísmo demasiado transparente. El único «logro» notable de los países consumidores, como escribió José Antonio Quiroga<sup>10</sup>, es que estos «se las han ingeniado para que el

9 BECKER, Werner *Elemente der Demokratie* Stuttgart Reclam, 1985, p. 19.

10 QUIROGA, José Antonio «El desarrollo alternativo como alternativa al desarrollo», *Nueva Sociedad*, 130, marzo-abril de 1994, p. 144.

costo de la reducción de la llamada «oferta de las drogas» sea asumido por los países «productores» en una proporción inversa a su participación en los beneficios del negocio»

## EL MERCADO Y LA DIFERENCIA ENTRE CANTIDAD Y CALIDAD

Los partidarios de la legalización de las drogas sostienen que el libre juego de la oferta y la demanda, en un mercado transparente y exento de toda regulación coercitiva, conduciría a un marcado descenso de los precios de estas sustancias, a una desestimulación de la producción y del comercio y, por ende, a una reducción de la criminalidad asociada a este negocio

En vista de las experiencias históricas, se puede aseverar que la instauración de mercados libres ha originado, evidentemente, toda una serie de mejoras en los campos de la producción y el consumo en las más variadas latitudes de nuestro planeta. Como toda institución humana, el mercado también posee algunas limitaciones: es un instrumento ciertamente inigualable para solucionar problemas *cuantitativos*, como son elucidar los deseos de los consumidores, por un lado, y asignar recursos escasos y gratificaciones acordes con el principio de rendimiento, por otro. Pero no exhibe la misma eficacia en el tratamiento de procesos *cualitativos*, los que simplemente se organizan y responden a otros tipos de estructura intrínseca.

La equiparación entre ambas esferas, tan en boga en las sociedades mercantilistas de hoy en día, no es un argumento ni lógicamente contundente ni históricamente convincente. Desde épocas inmemoriales, algunas esferas esenciales de la actividad humana se rigen por principios cualitativos, y es bueno que así sea. Entre ellas se encuentran: a) el campo de la experiencia estética, del arte y la literatura, donde lo decisivo es el insondable juicio de la posteridad, b) el terreno del amor, del afecto, de la solidaridad humana y del genuino erotismo, c) el ámbito de la religión y de la posición del hombre frente a la muerte y al sentido de la existencia, d) el espacio de la ciencia y del pensamiento, donde solamente vale el espíritu de crítica y creación, e) la esfera de la ética y de las pautas normativas de comportamiento, y, f) el ámbito de la organización del Estado y la sociedad, con especial referencia a sus principios rectores.

Estos dos últimos puntos están inextricablemente ligados a las vivencias históricas, al sentido común emergente de la necesidad de una convivencia razonable y a principios elaborados por la comunidad internacional. La cuestión de la penalización o legalización de las drogas está estrechamente vinculada a estos dos últimos aspectos, que traspasan claramente los aspectos cuantitativos del mercado y de las modas del día. Aunque es ciertamente difícil establecer hoy en día un concepto ampliamente aceptado de *bien común*, no hay duda de que aún quedan elementos cualitativos aceptables: el respeto inalienable a la vida humana y a la integridad física y espiritual del prójimo, la invulnerabilidad de las condiciones vitales de los

niños y de las generaciones posteriores, la solidaridad basada en la confianza y la amistad, la seguridad emocional que brindan los grupos primarios intactos, la protección de la familia, la salvaguardia del medio ambiente, así sea contra poderosos –y comprensibles– intereses inmediatos, la responsabilidad de los órganos estatales para asegurar un orden público según los fundamentos de la Razón, la obligación primordial del Estado de administrar justicia, de proveer educación y salud a sus ciudadanos, y la necesidad de establecer normas para resguardar la salud pública, pensando imprescindiblemente en la dimensión del largo plazo

Como casi todos estos elementos aparecen ya en las concepciones de la filosofía clásica griega sobre el buen gobierno, se reproducen en el pensamiento escolástico y están presentes en los padres del liberalismo, como John Locke y John Stuart Mill (por ejemplo en el postulado de que el fin de la sociedad debería ser la consecución de la máxima felicidad para el mayor número posible de seres humanos) Esta repetición y continuidad a través de los siglos y las culturas desvirtúa la actual posición relativista de posmodernistas y neoliberales, que ven en estos principios meras convenciones aleatorias y juegos lingüísticos

Precisamente la solidez argumentativa y la permanencia secular de estos fundamentos nos lleva a considerarlos como *cráteros autoritativos* para tratar la cuestión de la legalización o penalización de las drogas Si el acatamiento de estos preceptos básicos, los dictámenes del cuerpo médico y las experiencias históricas nos sugieren y aconsejan la prohibición de la producción y del consumo de drogas duras, entonces estamos obligados a actuar de esta manera mientras acariciemos un mínimo de responsabilidad hacia las generaciones futuras Un Estado que, siguiendo modas ideológicas, se limitara exclusivamente a labores de orden público, absteniéndose de fijar el contenido de políticas de largo aliento, deviene una corporación totalmente superflua

El Hombre, frágil y débil, requiere aún de instituciones imbuidas de cierta autoridad (pero sometidas al escrutinio de la crítica), que le señalen derroteros éticos razonables

## LAS IDEOLOGÍAS ENCUBRIDORAS DE LA PROBLEMÁTICA EN EL ÁREA ANDINA

En esta región el debate en torno a la legalización o penalización de drogas no está determinado y ni siquiera influido seriamente por argumentos médico-científicos o por consideraciones de largo plazo (por ejemplo, ecológicas) o de salud pública, sino por prosaicos intereses económicos o laborales

Seguendo una antigua tradición, la discusión de estos temas se recubre de elementos culturales y socio-históricos que la hacen más digerible para la opinión colectiva y que simultáneamente encubren la verdadera intencionalidad de los actores Esta estrategia es, en el fondo, totalmente com-

previsible los productores de coca, los gremios sindicales, los partidos políticos asociados a los llamados intereses populares, intelectuales progresistas, medios masivos de comunicación y, ocasionalmente, hasta sectores de la Iglesia Católica intentan, por un lado, trivializar los nexos de la producción de coca con la elaboración de cocaína y, por otro, hacer pasar todo lo relativo a la coca como la continuación de una inofensiva tradición cultural basada en una presunta «reciprocidad andina» y alejada de la «depredadora acumulación capitalista»<sup>11</sup>

La cocaína misma llega a ser considerada como un mero «estimulante», sustancialmente afín a la cafeína, cuyos efectos de adicción no serían mayores ni más graves que los de las bebidas alcohólicas y del tabaco. Los aspectos referidos al narcoterrorismo, los vínculos del complejo coca/cocaína con los movimientos guerrilleros más violentos e irracionales de Colombia y el Perú, el contexto de las relaciones exteriores y la condena moral de la comunidad internacional son dejados discretamente a un lado.

La investigación en ciencias sociales que se consagra a esta temática, sobre todo la antropológica<sup>12</sup>, exhibe un curioso sesgo que no es de ninguna manera casual, sino que tiene una función exculpatoria con respecto a los productores de coca. Como se sabe, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia se hallan inmersos en un proceso relativamente rápido —aunque no muy exitoso— de modernización y, sobre todo, de urbanización. La vida rural tradicional, las costumbres de antaño y las pautas generales de comportamiento asociadas a las culturas prehispánicas y al agro premoderno van perdiendo importancia frente a la adaptación de valores normativos y orientaciones de carácter ciudadano y moderno.

Hay argumentos muy fundamentados para lamentar este proceso de transculturación, que trae consigo una imitación grosera de los patrones culturales de las naciones del Norte. Pero no hay duda de que el proceso tiene lugar, y aceleradamente. Ahora bien, una buena parte de la investigación antropológica se consagra a describir y celebrar los usos tradicionales y rituales de la coca, sus presuntas funciones social-identificadoras, religiosas y culturales, sus bondades farmacológicas y su relevancia medioambiental, cuando precisamente todos estos factores están en franco retroceso. Tenemos así la paradoja de una población cada día más urbanizada y más alejada de las costumbres de sus antepasados y, al mismo tiempo, una literatura cada vez más abundante en torno al papel central que se le atribuye a la coca en la sociedad indígena andina.

No es superfluo detenerse en este tipo de enunciados, porque, aparte de su enorme difusión y popularidad, 1) configuran el modelo argumentativo y la espesa cortina de humo que impide la formación de un espíritu crítico

11 Cf. un ejemplo paradigmático de este proceder en MIRTENBAUM, José «Coca no es cocaína», *Nueva Sociedad*, 102, julio-agosto de 1989, pp. 144-152.

12 Cf. el grueso volumen *La coca: tradición, rito, identidad* México: Instituto Indigenista Interamericano, 1989 (con largos aportes sobre la situación boliviana).

colectivo, ii) responsabilizan exclusivamente a factores externos («el imperialismo» y sus variadísimas manifestaciones) de todos los males del agro y las naciones andinas, y, iii) dificultan una percepción estrictamente *racional* del problema de la legalización o penalización de las drogas al tomar partido, de modo aparentemente lógico y persuasivo, por la despenalización de todas las actividades adherentes al complejo coca/cocaína

Se trata, obviamente, de ideas recurrentes muy caras al preconsciente colectivo andino y, por ende, muy difíciles de desterrar de la imaginería colectiva, puesto que coadyuvan efectivamente a consolidar una identidad social frágil, amenazada continuamente por la exitosa política de la gran potencia del Norte

Por todos estos motivos, los sindicatos campesinos, una porción notable de los medios de prensa y también intelectuales progresistas, no exentos de un paternalismo muy convencional frente a los *hermanos campesinos*, propugnan la legalización de todo lo referente al complejo coca/cocaína. Muchos de ellos creen sinceramente que la despenalización completa de esas actividades permitiría un floreciente «desarrollo integral» basado en la industrialización de la coca. atribuyen a este producto una gama insospechada de posibilidades, que van desde la infusión de coca como reemplazante del té y el café hasta cremas dentales, pasando por harinas, galletas, jarabes, mieles, mermeladas, refrescos, vinos (sic), pomadas, colirios oftalmológicos, geriátricos y colerifugos<sup>13</sup>, productos que los consumidores de todo el mundo estarían esperando ansiosamente

Desde un punto de vista realista, se puede aseverar que estas ideas no pasan de ser buenos deseos, cuya base económica es, además, falsa. La infusión normal de coca (en la concentración habitual) no tiene propiedades médicas dignas de mención, y en lo referente al gusto y a sus cualidades estimulantes no puede competir con el té y el café. Los otros derivados ya han sido probados con una repercusión comercial desalentadora, incluyendo paradójicamente a los países de origen y dentro de la cultura ancestral de la coca. La falsedad del fundamento económico-financiero se refiere al hecho de que los precios actuales relativamente altos para la coca provienen exclusivamente del carácter ilícito de los cultivos excedentarios y de las presiones gubernamentales y exteriores por limitar o penalizar su producción. Si la situación legal de la coca fuese la misma que la del té, su precio caería muy por debajo de este último (que exige, después de todo, mucho más esfuerzos para crecer y ser cosechado), y el estímulo para las dilatadas masas de campesinos cocales simplemente se esfumaría.

En realidad, lo que anhelan los productores de coca y sus representantes gremiales es algo que no pueden decir abiertamente, pero por lo cual ruegan discreta pero intensamente a Dios y a todos los santos cristianos y

13 CABIESES, Hugo «Industrialización y desarrollo integral con coca», *Acción Andina Boletín Internacional*, vol. 1, 3, julio de 1993, pp. 45-48 (Todo esto, según el autor, sin contar, obviamente, la cocaína y la Coca-Cola.)

paganos la preservación del actual estado de cosas, caracterizado por la *condena retórica y la prohibición formal-legal* y, simultáneamente, por la *tolerancia fáctica* de la producción y comercialización de la coca excedentaria, incluyendo todos sus derivados. A esta ambigüedad o, mejor dicho, a esta genial hipocresía, se deben los altos precios por la «planta milenaria» y, al mismo tiempo, la relativa libertad de producir y vender la sagrada substancia. Esta ha sido, después de todo, la política fáctica de todos los gobiernos andinos, y como de ella depende la supervivencia de los países, es poco probable que sea alterada de manera radical. Esta necesidad práctica no altera el dictamen de la razón crítica, que no se guía por consideraciones pragmáticas de corto aliento. En vista de los peligros ecológicos y de salud pública que conlleva esta actividad, es conveniente guiarse por la opinión médico-científica y por una vieja máxima del sentido común: «En la duda, abstente».

---

# Hugo Cabieses

## NARCOTRÁFICO Y HOJA DE COCA: ALGUNAS PROPUESTAS ALTERNATIVAS

**E**l problema del narcotráfico y el abuso en el consumo de drogas son puntos importantes de la agenda internacional. En torno a esta problemática, varios son los temas que requieren ser discutidos.

### TEMAS PARA UNA AGENDA

#### GLOBALIZACIÓN DEL NARCOTRÁFICO Y ABUSO DE DROGAS

En los últimos años se ha producido una globalización del fenómeno de las drogas y el narcotráfico del que no escapa casi ningún país del mundo<sup>1</sup>. Esta «globalización» se expresa en las cifras de un estudio de la ONU: US\$ 400-500 mil millones al año, 10-13% del comercio mundial, superando al petróleo (9%), alimentos, animales en pie, bebidas y tabaco (que, sumados, representan el 9%), el doble de las ventas de las empresas farmacéuticas (US\$ 215 mil millones), y siete u ocho veces la ayuda oficial al desarrollo, que fue de US\$ 66,6 mil millones en 1993<sup>2</sup>.

La lucha contra ambos fenómenos es percibida por los Estados Unidos como un asunto de «seguridad nacional», consideración a partir de la cual dicho país impulsa políticas con enfoques casi exclusivamente prohibicionistas y policial/militares. Sin embargo, los resultados hasta ahora obtenidos han dejado mucho que desear y el narcotráfico se ha introducido en el

1 JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (JIFE) «Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1994» Nueva York: JIFE-Naciones Unidas, 1994.

2 COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES-CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (CE ECOSOC) «Debate general. Consecuencias económicas y sociales del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas. Un informe provisional. Nota de la Secretaría» Comisión de Estupefacientes, 38. Período de Sesiones, Tema 3 del programa provisional. E/CN.7/1995/3. Viena, Austria, 9 de noviembre de 1994.

tejido social, económico y político de las naciones, destruyendo Estados, gobiernos, comunidades, familias y personas

## DEBATE SOBRE LA LEGALIZACIÓN DE LAS DROGAS

Está en pleno desarrollo el debate internacional sobre diversas propuestas relativas a la liberalización, legalización, despenalización y/o domesticación en el abuso del consumo de drogas, términos que tienen diferentes acepciones, dependiendo de quién los defienda

El debate está siendo interesadamente polarizado, primando las exclusiones mutuas y adjetivadas. Los argumentos de cada contendiente son ridiculizados y distorsionados y la discusión científica está altamente politizada

Una sistematización crítica de este debate se puede ver en un trabajo de la jurista venezolana Del Olmo<sup>3</sup>. El informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) correspondiente a 1992 tiene un capítulo dedicado a refutar la legalización de drogas<sup>4</sup>. Existe una meditada respuesta de Nadelmann a las argumentaciones de la JIFE en un trabajo publicado en Lima<sup>5</sup>.

En la controversia, la pregunta es si las políticas prohibicionistas están teniendo o no resultados para disminuir el abuso en el consumo de drogas y el narcotráfico mismo. Los países andinos no pueden ni deben estar al margen de la discusión, más aun cuando cualquier resultado del debate afectará sobremanera varios aspectos importantes: economía, política, sociedad y cultura.

Sobre el tema hemos escrito anteriormente<sup>6</sup>, y aunque no las hemos desarrollado y sustentado más, resumimos como sigue las hipótesis propuestas:

a No metemos en una misma bolsa la salida de la hoja de coca de la Lista I de estupefacientes de la ONU con el debate sobre la despenalización del consumo de drogas

b La batalla a favor de la coca no es la misma que con la marihuana y la amapola, ya que estas dos últimas no tienen consecuencias culturales y de consumo para los pueblos andinos, aunque sí para otros pueblos

c Aceptamos la *domesticación* del abuso en el consumo de drogas, tal como plantean Nadelmann y Del Olmo, pero somos contrarios a la

3 DEL OLMO, Rosa. *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1992.

4 JIFE. «Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1992». Nueva York: JIFE-Naciones Unidas, 1992.

5 NADELMANN, Ethan A. «Pensando seriamente en alternativas a la prohibición de las drogas», en *Drogas y control penal en los Andes. Deseos, utopías y efectos perversos*. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ), 1994, pp. 195-249.

6 CABIESES, Hugo. «A la despenalización de la coca dile sí», en *Coca y lucha contra las drogas*, 11-12. Cochabamba, noviembre-diciembre de 1993.

*legalización y la liberalización del consumo de drogas en el Norte y el Sur*

d Los efectos sobre los países del Sur serían perjudiciales: aumentaría el consumo abusivo, en particular de «drogas sucias», la criminalidad asociada a la producción y consumo no disminuiría, continuaría la corrupción institucional, y no traería beneficio económico alguno

e En los países del Norte, los efectos serían positivos: estabilización y posterior baja del consumo abusivo, disminución de riesgos de salud por drogas impuras, disminución de la criminalidad y la corrupción de instituciones, y beneficios económicos al incrementarse la producción y productividad

f Se deben revisar las políticas criminalizadoras actuales y sobre todo la «guerra contra las drogas» y el «desarrollo alternativo», pero no debe hacerse sólo en el Norte sin considerar las consecuencias que estas decisiones tendrían para el Sur

#### ALTERNATIVAS AL «DESARROLLO ALTERNATIVO»

Están en cuestión las actuales políticas frente al explosivo incremento de los cultivos de plantas naturales que son materia prima para la fabricación de drogas consideradas ilícitas. Al margen de las posibles buenas intenciones de sus propulsores, la estrategia hasta ahora adoptada es a todas luces un fiasco a nivel mundial: los cultivos de coca, amapola y *cannabis*, principal objetivo a sustituir con estos programas, se han incrementado sustancialmente durante los casi diez años de aplicación de la estrategia. La lógica esta ha sido errada y constituye un círculo vicioso, por cinco razones:

a Para que el campesino sea «beneficiario», tiene que ser productor de materias primas para drogas. El cultivador califica como «interlocutor válido» si demuestra voluntad de sustitución, pero previamente debe ser cultivador de coca, amapola o *cannabis*

b La sustitución es principalmente por productos de exportación, cuyos precios internacionales no compiten con las materias primas de drogas. Los programas no priorizan productos destinados al mercado interno y los países siguen importando bienes (como arroz, azúcar y maíz) que son aptos justamente en zonas productoras de coca, amapola y *cannabis*

c El otorgamiento de fondos está «amarrado» a las políticas de ajuste y al «auto de fe» en la economía de mercado, que son las que más alimentan al narcotráfico y el uso indebido de drogas

d Los aspectos positivos, como la construcción de infraestructura social y económica, finalmente favorecen al narcotráfico, que no tiene que «invertir» en ello y cuenta con buenas carreteras, electrificación y aeropuertos nuevos para desarrollar su «negocio»

e Los proyectos no consideran realmente la participación de las organizaciones campesinas naturales en la determinación de sus problemas, la

formulación de los proyectos y la fiscalización de los mismos. Estos se hacen y se imponen tecnocráticamente, desde arriba y desde afuera. El paralelismo de organizaciones «beneficiarias» es casi una regla, el clientelismo también.

#### LA COCA NO DEBE SEGUIR EN EL BANQUILLO

La hoja de coca figura injustamente como estupefaciente en la Lista I de la Convención Única de Nueva York de 1961, lo que es considerado inadecuado por los gobiernos de Bolivia y el Perú, así como por importantes sectores sociales, académicos y políticos.

La más sustentada defensa de la coca contra las anticientíficas argumentaciones de la ONU y la Organización Mundial de la Salud (OMS) es la de Cáceres, psicólogo social peruano, asesor de la Empresa Nacional de la Coca S A (ENACO)<sup>7</sup>. Es conocida la defensa que hicieron en 1947-53 los doctores Carlos Monge Medrano, que presidió la Comisión Peruana<sup>8</sup>, y Fernando Cabieses Molina en los debates de esos años<sup>9</sup>, con argumentos aún vigentes.

Bolivia y el Perú suscribieron, el 7 de julio de 1994, la «Declaración de Ilo». Entre otros puntos,

«Acordaron constituir una comisión binacional de alto nivel, coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores para elaborar y ejecutar una estrategia conjunta de revalorización de la hoja de coca, cuyo principal objetivo será el retiro de este recurso natural de la Lista I de la Convención Única de 1961, asimismo, la comisión coordinará los aspectos técnicos y financieros para crear un "Instituto Binacional Científico y Antropológico sobre la Hoja de Coca", encargado de estudiar el uso de la misma con fines lícitos»<sup>10</sup>

El gobierno peruano adoptó una clara posición sobre el tema en el reciente período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico Social de la Organización de las Naciones Unidas (CEECOSOC) de la ONU (Viena, 13-24 de marzo de 1995). El resultado fue la recomendación implícita de conformar un Grupo de Trabajo para investigar los aspectos científicos de la hoja de coca, presidido por la JIFE y en la que participarán la OMS, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID) y los países que lo soliciten<sup>11</sup>.

7 CACERES, Baldomero «Historia, prejuicios y versión psiquiátrica del coqueo andino», *Peru Indígena*, 28 Lima IIP/Editorial Mantaro, 1990.

8 MONGE, Carlos «La necesidad de estudiar el problema de la masticación de las hojas de coca», *América Indígena*, 13 (1) Lima, 1953, pp. 47-53.

9 CABIESES, Fernando *La coca ¿Dilema trágico?* Lima ENACOSA, 1992.

10 FUJIMORI FUJIMORI, Alberto y Gonzalo SANCHEZ DE LOZADA «Declaración conjunta» Ilo, Perú, 7 de julio de 1994, punto 19.

11 Para un informe crítico de ese período de sesiones ver el escrito de Montoya, Tomás «Drogas y desarrollo en la ONU. Diálogo NS, confrontación EEUU LA y un

## LA OFERTA Y LA DEMANDA

Como cualquier fenómeno socioeconómico, la problemática de las drogas tiene dos caras: la demanda y la oferta, los consumidores, en gran parte en el Norte, y los productores, principalmente en el Sur. Como es una mercancía que tiene la capacidad de crear dependencia, su demanda es inelástica y tiende a crecer casi infinitamente. En este complejo industrial, es claro que la demanda determina la oferta. Son principalmente los consumidores del Norte los que inducen a los productores del Sur.

No obstante, el debate internacional sobre las drogas y el narcotráfico y el impulso de las políticas gubernamentales para combatir su abuso y proliferación se han centrado durante décadas en la oferta, en la producción de materias primas para fabricar drogas en los países del Sur, en particular en los andinos.

Tanto en el diagnóstico (la oferta determina la demanda + los pobres consumidores del Norte son sorprendidos por los «maléficos» productores del Sur) como en la estrategia que aún está en curso (guerra de las drogas + erradicación de cultivos + «desarrollo alternativo»), los enfoques son absolutamente diferentes entre el Norte y el Sur.

Los campesinos productores de hoja de coca, marihuana y amapola se dedican a estos cultivos y ofrecen materias primas para la producción de drogas consideradas ilícitas, por varias razones:

a) Cualquier otro producto es menos rentable debido a las políticas agrícolas proteccionistas de los países del Norte. De Rementería es el que más ha insistido sobre este tema: no hay desarrollo alternativo posible a la economía de la coca mientras los ingresos de los productores dependan de los precios agrícolas en los mercados locales que, a su vez, están regidos por los precios agrícolas internacionales altamente subsidiados por Estados Unidos, Europa y Japón<sup>12</sup>.

b) Los cultivos de coca, amapola y marihuana tienen buenos precios —con entrega a tiempo, además—, otorgados por los intermediarios del Sur. Esto es obvio para la coca que va al narcotráfico, pero también para la destinada al consumo tradicional: los precios en el mercado legal de «Villa Fátima» en Bolivia o en los centros de acopio de la ENACO en el Perú eran, hasta abril de 1995 (luego se «desplomaron»), mucho más altos que los de cualquier otro producto alternativo.

evento alternativo», en *En defensa de la hoja milenaria. Hoja de coca. De Viena a Copacabana*. Qosqo: Ediciones Hoja Sagrada/Consejo Andino de Productores de Hoja de Coca, 17 de mayo de 1995, pp. 19-25; CABIESES, H. «Hoja de coca. Encontramos la llave», en *En defensa de la hoja milenaria*, ob. cit., pp. 27-38, y CABIESES, H. «Coca y narcotráfico en las relaciones Norte/Sur. Algunas alternativas andinas». Lima: CIIR, 12 de julio de 1995.

12 DE REMENTERÍA, Ibán. *La elección de las drogas. Examen de las políticas de control*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1995.

c Los millones de consumidores de los países del Norte ofrecen en las calles buenos precios por el producto final, en los campos los narcotraficantes llegan hasta los fundos de los productores para comprarles en efectivo la hoja de coca

d En el caso de la coca –no así en el de la marihuana y la amapola–, se trata de un cultivo que los campesinos, colonos e indígenas conocen desde hace milenios y que siempre ha significado para ellos un medio de cambio, constituyendo una «caja de ahorros» para los malos tiempos

e Los campesinos, colonos e indígenas productores de la hoja de coca son además consumidores tradicionales de esta planta integral, a la que consideran maravillosa y propia de su cultura, y creen que son otros quienes la han convertido en materia prima para usos no benéficos

f En la razón anterior es necesario hacer importantes diferenciaciones regionales. Es indudable este carácter para los Yungas y Apolo del departamento de La Paz en Bolivia y para los valles de La Convención, Trujillo y Sandía en el Perú, zonas claramente articuladas al consumo tradicional. Pero no lo es en todo el territorio de Colombia, en el Chapare boliviano, en el Huallaga y el valle del río Apurímac en el Perú

g Porque así lo exigen las políticas internas de ajuste neoliberal que comprimen salarios en las ciudades, expulsan mano de obra hacia el campo y empobrecen áreas rurales y campesinos

## DROGAS Y «MODERNIDAD»

El problema del consumo de drogas en el Norte tiene que ver con el carácter de las sociedades industriales modernas, copiado sin moderación por los países del Sur. El consumo de drogas tiene su origen en la incapacidad de los Estados ricos para resolver problemas tan graves como los que se derivan de tres características sustanciales de las sociedades modernas<sup>13</sup>

a La intensidad creciente en los procesos laborales, regidos por ritmos automatizados de la robótica y la informática

b La conflictividad manifiesta de los espacios urbanos, barriales, vecinales, familiares, exacerbada por la competitividad y el ultraindividualismo pragmático

c La carga de sobreexpectativas consumistas por encima de las posibilidades reales de amplios sectores sociales empujados a la frustración y a la violencia

Considerando estos problemas, el consumo y el abuso en el consumo de drogas, sostienen los autores, es funcional a las sociedades contemporáneas y «modernas», en particular a las del Norte desarrollado

13 GOMEZJARA, Francisco y Gerardo MORA «Las dimensiones del narcopoder contemporáneo», en *El Imperio de la droga* México, D.F. Fontanamara-Rompan Filas, 1992, p. 14

## LA GUERRA DE NUNCA ACABAR

La «guerra de las drogas» no tiene razón de ser. Un fenómeno socioeconómico como el de las drogas no debe encararse de manera policial/militar. La experiencia histórica indica que cuando esto sucede se ingresa en una «guerra de nunca acabar». Así se comenzó en Vietnam, se continuó en Cambodia y el sureste asiático se convirtió en un infierno. Así se están entrapando otros conflictos regionales actuales (Balcanes, ex-URSS, Medio Oriente, sureste asiático, etcétera), que no son ajenos a las políticas antidrogas impulsadas por el Norte.

El Premio Nobel de Literatura 1982, el colombiano Gabriel García Márquez, describe la asimetría en esta guerra:

«Colombia, con sus escasos recursos y millares de muertos, ha exterminado numerosas bandas y sus cárceles están repletas de delincuentes de la droga. Por lo menos cuatro *capos* de los más grandes están presos y el más grande de todos se encuentra acorralado. (Nota del autor: Este artículo de GGM fue escrito antes de que muriera Pablo Escobar Gaviria.) En Estados Unidos, en cambio, se abastecen a diario y sin problemas 20 millones de adictos, lo cual solo es posible con redes de comercialización y distribución internas muchísimo más grandes y eficientes. Sin embargo, ni un policía de Estados Unidos está preso por tráfico de droga, ni un guardia de aduana, ni un vendedor callejero, y ningún *capo* ha sido identificado.»<sup>14</sup>

## ALGUNAS ESTIMACIONES DEL CONSUMO TRADICIONAL

En el siguiente acápite proporcionamos algunas cifras sobre el fenómeno del narcotráfico y las drogas en los países andinos. Aquí nos interesa la información relativa al consumo tradicional de la hoja de coca.

Según el artículo 14 de la Convención de Viena de 1988, la comunidad internacional estaría dispuesta a respetar el consumo tradicional de la hoja de coca allí donde se demuestre evidencia histórica de su existencia. Pero este respeto será mucho mayor si nos referimos a millones de seres humanos y no a unos cuantos miles y sin importancia económica, social y política para nuestros países.

Las estimaciones existentes son diversas y confusas. Las pocas encuestas o censos de masticadores de hoja de coca realizados en Bolivia y Perú han estado por lo general sesgados por prejuicios anticoca y anticocaleros (ver cuadro 1).

## LA DANZA DE LAS ENCUESTAS

Para el caso de Bolivia, la única encuesta que conocemos es la realizada en 1976-78 por William Carter y Mauricio Mamani con el apoyo de USAID y

<sup>14</sup> GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel «Apuntes para un debate nuevo sobre las drogas», *Cambio 16 America*, 1150 Bogotá, 6 de diciembre de 1993, pp 11-12.

**Cuadro 1**  
**Indicadores básicos sobre coca y narcotráfico en Bolivia, Colombia y Perú en 1975, 1980, 1990 y 1993**

País y año	Cultivo de coca (Ha)	Producción en toneladas métricas		Precio de HC US\$/kg	Trabajadores invol de manera		Personas consumidoras de HC		Principales zonas de cultivos de hoja de coca
		HC	PBC		CHC	Drec	Indirec	HC	
<b>Bolivia</b>									
1975	11 300	9 600	11	2,00	15 000	50 000	2 000 000	50 000	Chapare e Isiboro Se cura en Cochabamba,
1980	22 800	19 300	22	2,00	35 000	100 000	2 300 000	80 000	Yungas y Apolo en La
1985	44 300	37 500	42	2,00	65 000	200 000	2 600 000	100 000	Paz, y Yapacani en
1990	58 400	64 000	119	0,55	90 000	260 000	3 200 000	130 000	Santa Cruz
1993	40 000	43 800	81	1,00	60 000	180 000	3 500 000	150 000	
<b>Colombia (1)</b>									
1975	1 000	700	18	1,50	1 000	5 000	50 000	200 000	Caquetá, Nariño, Met
1980	3 500	2 400	63	1,50	4 000	15 000	45 000	250 000	Amazonas, Cauca,
1985	15 500	10 800	283	2,00	15 000	80 000	40 000	280 000	Casanare, Vichada,
1990	41 000	33 400	402	0,55	40 000	200 000	35 000	300 000	Guama, Putumayo,
1993	50 000	40 600	489	1,00	50 000	250 000	30 000	330 000	Vaupés, Boyacá, Arauca y Vichada



el National Institute on Drug Abuse (NIDA) de Baltimore en los Estados Unidos. Se llevó a cabo en siete de los nueve departamentos del país y se entrevistó a un total de 2 989 familias.

Posteriormente esta encuesta fue corregida por los autores mediante un cuestionario de 168 preguntas aplicado a 3 513 unidades familiares de los mismos departamentos<sup>15</sup>. Según los resultados, los masticadores de Bolivia en 1986 no sobrepasaban el millón de personas: 993 734 ó 18% de la población total del país.

Para el Perú, la única encuesta que conocemos la realizó el Ministerio de Salud en 1966 en once departamentos, veinticuatro localidades y a 12 000 personas, gracias al apoyo técnico y financiero de la División de Estupefacientes de la ONU. Los resultados preliminares fueron publicados en 1968 y hasta el día de hoy no ha sido procesada toda la valiosa información de esa encuesta: se trata de una tarea pendiente<sup>16</sup>. Para 1966, con base en la proyección del Censo de Población y Vivienda de 1961, los autores estimaban en 990 300 el número de masticadores o coqueros, o sea el 13% de la población del país (ver cuadro 2).

Cinco años antes se había realizado un «Ensayo de censo indirecto de masticadores de coca», según refiere el licenciado Bruna Monzón<sup>17</sup>, que tomó como base las estadísticas globales del Estanco de la Coca elaboradas a partir del catastro de 1960 y una encuesta supuestamente realizada en el año 1957. Este censo arrojaba una cifra casi tres veces mayor, 2 766 879 masticadores, tal como puede verse en el cuadro 3. ¿Es posible que en cinco años la población masticadora disminuyera tanto? Nadie puede afirmarlo o negarlo.

No existen encuestas o censos realizados en el norte de Argentina, Brasil, Colombia, norte de Chile, Ecuador y Venezuela, países en los que se supone existen aún algunos «bolsones» de masticadores de hoja de coca. El Instituto Indigenista Interamericano (III) sostuvo en 1989:

«Un estimado aproximativo del universo de consumidores nos arroja un total de 3 400 000 para Bolivia, de 4 a 5 millones para el Perú, de 200 000 a 300 000 para Argentina (sin incluir un importante sector de consumidores urbanos provenientes de las clases medias), y pequeñas cantidades difíciles de calcular para Ecuador, Colombia, Venezuela, Brasil y Chile. El total de consumidores, información cuya estimación requiere de una investigación específica al respecto, puede fluctuar entre los 7 y 8 millones, identificados principalmente, aunque no en modo

15 CARTER, William E. y MAURICIO MAMANI POCOACA. *Coca en Bolivia*. La Paz: Librería Editorial Juventud, 1986.

16 ALFARO ÁLVAREZ, Carlos, Abelardo TEMOCHE, Humberto ROTONDO y Carmen DE THAYS. «Informe. Estudio sobre la masticación de la hoja de coca en el Perú. Progreso de la encuesta». Lima: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 1968.

17 BRUNA MONZÓN, Justo. «El cocaísmo». Tesis para optar el grado de bachiller en Ciencias Económicas y Comerciales. Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, Cusco, 1968.

**Cuadro 2**  
**Consumidores tradicionales de hoja de coca en Bolivia y el Perú según fuentes y años**

Pais y fuente de informacion	Año	Consumidores (Miles)	Probable produccion (Tm)	Consumo per capita kg/año	Ha sembradas probables
<b>Bolivia</b>					
Comisión de la ONU	1950	914	5 500	6,0	6 111
Gobierno de Bolivia (DNCSF)	1985	1 439	28 782	20,0	31 980
Gobierno de Bolivia (Ley 1008)	1988	1 556	15 563	10,0	17 292
Instituto Indigenista Interamericano	1989	3 400	34 000	10,0	37 778
Gregorio Loza Balza (1)	1989	644	6 116	9,5	6 796
DEA-Estados Unidos	1993	2 036	20 364	10,0	22 627
<b>Perú</b>					
Comisión de la ONU	1950	1 287	6 916	5,4	13 832
Bruna Monzón (2)	1965	2 766	7 993	2,9	15 987
Ministerio de Salud	1966	990	10 561	10,7	21 121
Baltazar Caravedo (3)	1970	1 164	12 409	10,7	24 818
Estimación de la ENACO	1978	915	9 744	10,6	19 487
Enrique Juscamayta (4)	1982	1 126	12 329	10,9	24 658
Gobierno de los EE UU 1984 y 1993	1984	3 000	30 000	10,0	60 000
Instituto Indigenista Interamericano	1989	4 500	45 000	10,0	90 000
Estimación de la ENACO S A	1993	1 139	11 386	10,0	22 773
Estimación nuestra (5)	1993	1 664	17 460	10,5	34 920

*Fuente* Todas las fuentes están indicadas y explicadas con detalle en un escrito reciente CABIESES H 1995 cuadro 1

*Elaboración* Hugo Cabieses FOPRI julio de 1995

- 1 Es una estimación del Dr. Gregorio Loza Balza quien publicó en 1992 un estudio sobre el tema *Monografía de la coca* La Paz Bolivia, 1992 pp 200 201
- 2 Es la información que reporta el economista Justo Bruna Monzon en su trabajo «El cocaismo» (Cusco 1968) a partir del Censo de Masticadores
- 3 Se trata de una estimación del famoso psiquiatra peruano ya fallecido en un estudio publicado en 1972 junto con el doctor Manuel Vargas Almeyda «Alcoholismo y toxicomania» Lima Ministerio de Salud 1972
- 4 Es una estimación del economista Juscamayta publicada en la revista *Actualidad Economica* de Lima (Nº 55 1983)
- 5 Se trata de una estimación realizada para un trabajo de sustentación del proyecto de Encuesta Nacional de Consumo Tradicional en el Perú

exclusivo, con la población indígena rural de los Andes Centrales y la cuenca alta del llano amazónico »<sup>18</sup>

#### ALGUNAS PREGUNTAS PERTINENTES

Sobre el consumo tradicional de la hoja de coca, es muy importante tener respuestas a varias preguntas como las siguientes

<sup>18</sup> INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO «Uso tradicional de la hoja de coca y narcotráfico», en *La coca tradición rito identidad* Mexico, D F III, 1989, p 18.

**Cuadro 3**  
**Resumen de los principales resultados de la encuesta sobre consumo**  
**tradicional de hoja de coca en el Perú, 1966**

	Variables	Cantidad	%
1	Población muestreada	11 546	100,00
1 1	Habitados al coqueo	1 506	13,04
1 2	No habituados al coqueo	10 040	86,96
2	Población total estimada de 10 a 60 años para 1965	7 592 300	100,00
2 1	Habitados al coqueo	990 300	13,04
2 1 1	Hombres	548 527	55,39
2 1 2	Mujeres	441 773	44,61
2 2	No habituados al coqueo	6 602 000	86,96
3	Porcentaje de la muestra respecto al total		0,15
4	Habitados al coqueo por edades	990 300	100,00
4 1	De 10 a 29 años	214 895	21,70
4 2	De 30 a 49 años	478 811	48,35
4 3	De 50 a 69 años	296 496	29,94
5	Masticadores según idioma cuando niño	990 300	100,00
5 1	Castellano	252 824	25,53
5 2	Quechua	482 870	48,76
5 3	Aymara	129 828	13,11
5 4	Los tres idiomas	110 848	11,19
5 5	Otros idiomas	12 907	1,30

*Fuente* ALFARO/TEMOCHE/ROTONDO/THAYS 1968

*Elaboración* Hugo Cabieses FOPRI Lima julio de 1995

a ¿Cuántas personas, de qué niveles socioeconómicos y con qué características demográficas (edad, sexo y educación) consumen actualmente hoja de coca?

b ¿De qué regiones de los países andinos son estas personas y por qué continúan consumiendo hoja de coca a pesar de la «modernidad» en curso?

c ¿Qué cantidad y calidad de hojas de coca ingieren diariamente, según región, sexo, edad, educación y niveles de ingreso?

d ¿En qué lugares compran, intercambian u obtienen la hoja de coca para este consumo?

e ¿Qué relación existe entre productores y consumidores de hoja de coca en los países andinos?

Sobre la base de estas preguntas y otras, es necesario encarar la tarea de realizar un estudio y encuesta nacional sobre consumo y producción de hoja de coca tradicional en el Perú, tarea en la que nos encontramos en este momento

## CONTRA EL NARCOTRÁFICO DRIS, CON COCA

Es lugar común escribir críticamente sobre las cifras para medir el tamaño de la producción de hoja de coca en los países andinos y su relación con el

narcotráfico Existen estudiosos serios que demuestran lo absurdo de algunas de las cifras que se manejan actualmente sobre el tema y tratan de proponer estimaciones propias alejadas de prejuicios<sup>19</sup> En el cuadro 4 se resume información para los tres países andinos Las siguientes son las principales conclusiones

- a Ha existido un permanente crecimiento de los cultivos, por lo menos hasta el año 1993
- b Existe una tendencia a la baja del precio al productor de hoja de coca, la misma que se ha agravado en los últimos meses
- c Hay un incremento constante de los trabajadores involucrados en el complejo, lo que podría haber disminuido dramáticamente en el primer semestre de 1995
- d Se ha producido un aumento del consumo tradicional como chachado y acullicado, contrariamente a lo que se cree y sostiene sin fundamentos
- e Los consumidores de drogas en nuestros países se han incrementado
- f Existe un permanente crecimiento de la producción de pasta básica y de clorhidrato de cocaína, por lo menos hasta 1993, ya que posteriormente al parecer existe un sobre-stock de cocaína a nivel mundial

#### EFFECTOS DEL NARCOTRAFICO

Más allá de estas cifras, el narcotráfico agrava la situación económica, social, política y ecológica de los países andinos

- a La estructura económica se hace dependiente de un producto motor de exportación que depreda recursos naturales, enriquece a unos pocos, recesiona la producción a mediano plazo, hiperinflaciona y caotiza la estructura de precios relativos y desarrolla una economía ficticia que golpea y distorsiona la economía campesina al desincentivar la producción de alimentos
- b La sociedad se «narcotiza», violentando aún más sus relaciones sociales, imponiendo reglas de juego mafiosas y desorganizando a los sujetos sociales que, hasta antes de la proliferación del narcotráfico, habían sido puntales en la lucha por alternativas populares y democráticas
- c La política sufre el mismo proceso, ahogando los espacios democráticos que los trabajadores y campesinos han ido consiguiendo con sus

<sup>19</sup> Algunos de estos estudiosos son Óscar Antezana para Bolivia (UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT «Bolivia's Coca Sub-Economy in 1993 A computer model» La Paz USAID/Bolivia, mayo de 1994), BARRAGÁN, Jackelyn y Ricardo VARGAS para Colombia («Economía del narcotráfico en Colombia 1981-1991» Bogotá Equipo CINEP de Estudio sobre Drogas, Convenio CINEP GTZ, mayo de 1993), DE REMENTERIA, Ibán (*La elección de las drogas*, ob. cit.) para el Perú y Álvarez para Bolivia y el Perú (ÁLVAREZ, Helena *La economía ilegal de la coca en el Perú* Lima Fundación Friedrich Ebert, 1992)

Cuadro 4

**Productores de hoja de coca, superficie sembrada y valores generados para el consumo tradicional, su industrialización benéfica y para el narcotráfico en Bolivia, Colombia y Perú para 1994 (Estimaciones)**

Conceptos	Bolivia	Colombia	Peru	Total
1 Productores de hoja de coca en miles (1)	70,8	59,6	298,7	429,0
1 1 Para el cultivo tradicional	54,4	1,5	64,9	120,9
1 2 Para el cultivo que va al narcotráfico	16,4	58,1	233,7	308,1
2 Superficie sembrada en hectáreas	47 200	38 700	199 115	286 015
2 1 De cultivo tradicional (2)	36 299	1 000	43 295	90 594
2 2 De cultivo que va al narcotráfico (3)	10 901	38 700	155 830	205 431
3 Volumen producido en Tm (4)	94 960	31 760	129 886	246 706
3 1 Para el consumo tradicional	85 339	800	20 189	96 308
3 2 Para el narcotráfico	19 621	30 960	109 817	10 398
4 Valores generados en US\$ millones (5)	218,3	150,1	565,4	833,8
4 1 Para el consumo tradicional	124,1	1,5	38,3	184,0
4 2 Para el narcotráfico	94,2	148,6	527,1	679,9
5 Consumidores de coca en miles (6)	3 266	100	1 500	4 866

*Fuentes* Se indican en las notas

*Elaboración* Hugo Cabeses FOPRI, julio de 1995

*Notas* (1) Para los tres países se calcula que son 1,5 empleos generados por cada hectárea en producción (2) En Bolivia se tomó el dato más alto del cuadro 4 En Colombia se hizo la estimación a partir de la cantidad de masticadores que existen actualmente con consumo anual de 8 kg persona y con rendimiento de 0 8 Tm por Ha (INCSR 1994) En Peru se estimó con información del PNUO para 1991 (ver PNUFID 1994 p 5) aplicando porcentajes para uso tradicional en San Ignacio-Bagua, 20% Alto Huallaga Huallaga Central Río Aguaytia Puerto Inca y Satipo 5% Río Apurimac 30%, Quillabamba, Tambopata 100% y Sandia, 100% (3) En Bolivia se obtuvo por diferencia respecto a la información del INCSR 1994 que es de 47 200 Ha, cifra más alta que la de la DEA/DI (40 000 Ha, p 16) En Colombia también se obtuvo por diferencia en base a la misma fuente Para el Peru también pero con información del PNUFID (p 5) (4) Se estimó en base a los rendimientos promedio para Bolivia (1 8 Tm por Ha) y Colombia (0 8 Tm por Ha) del INCSR 1994 En Peru se tomó la información de PNUFID y se le aplicó los % de la nota (2) para cada región indicada (5) Se diferenciaron precios US\$ 1 8 por kilo para producción tradicional y US\$ 4 8 por kilo para la producción que va al narcotráfico (8) En Bolivia la estimación del cuadro 5, Colombia la cifra alta de Anthony Henman y Peru Estimado en base a la actual distribución de la ENACO S A sin embargo el INCSR estimó para 1993 en 3 millones el número de masticadores

movilizaciones y destruyendo la democracia formal que las clases dominantes internas imponen al conjunto

d El medio ambiente y la ecología se deterioran, produciendo una depredación de magnitud no medible en la cuenca andino/amazónica Si bien el cultivo tradicional de la hoja de coca no es depredador y erosionante, sí lo es cuando se articula con el complejo coca/cocaína<sup>20</sup>

20 Para un análisis de esto último, ver el estudio que hizo en 1990 la Liga del Medio Ambiente de Bolivia (LIDEMA) para los Yungas SALM, Hans, José LORINI y Máximo LIBERMAN «Evaluación ecológica del cultivo de la coca en los Yungas de La Paz Estudio de impacto ambiental» La Paz Centro de Estudios Ecológicos y de Desarrollo/Liga de

Contrariamente a lo que USAID quería demostrar al financiar el estudio citado en la nota 20, este concluyó que

«Las tres técnicas (huachos, surcos y tacanas) son prácticas antiguas y ecológicamente adaptadas a las peculiaridades ambientales de los Yungas, porque protegen la tierra contra la erosión y permiten cultivar en terrenos de pendiente pronunciada, con suelos pedregosos y de baja productividad » (pp IX y X )

Pero dice algo más

«La coca es un cultivo poco exigente en fertilidad del suelo y absorbe menos nutrientes que la mayoría de los otros cultivos subtropicales » (p XII )

#### «COCA POR DESARROLLO»

Defendemos la hoja de coca, su cultivo y consumo tradicional y abogamos por la industrialización benéfica de este recurso andino. Estamos en contra del narcotráfico y del uso indebido de drogas en el Norte y en el Sur. En cuanto a las propuestas, nuestro planteamiento deslinda con las tres estrategias de «desarrollo alternativo» que hasta ahora se han formulado para encarar tan compleja problemática.

Primero se tuvo el modelo de «coca por desarrollo», término acuñado por Bolivia en 1987-89, que consiste en sustituir los cultivos sólo si se proporcionan recursos externos para el desarrollo de productos alternativos en sustitución de los de hoja de coca. En este mismo esquema existe una variante «desarrollo por coca», es decir, primero recursos financieros externos para el desarrollo y luego sustitución de cocaes. No estamos de acuerdo con este modelo, porque constituye un círculo vicioso, es un claro chantaje y «narcotiza» las relaciones internacionales en asuntos de cooperación y otros.

La variante «desarrollo por coca», introducida por los funcionarios bolivianos impulsores de los proyectos de UNDCP y USAID en 1989-90, también ha sido limitada y es chantajista, aunque tiene la ventaja de señalar que no se aceptará ningún tipo de erradicación si no se produce, previamente, un desarrollo integral en las zonas de cultivo.

Ante el fracaso del citado modelo y de su variante, el gobierno de Bolivia está aplicando ahora un segundo modelo que podríamos denominar «desarrollo alternativo con opción cero», que consiste en la erradicación total de los cultivos excedentarios, con entrega de dinero a los campesinos que se decidan a erradicar cocaes y migren a otros valles<sup>21</sup>

Defensa del Medio Ambiente/United States Agency for International Development (CEED/LIDEMA/USAID-Bolivia), 1990

21 GOBIERNO DE BOLIVIA «La problemática coca/cocaína en Bolivia. Presentación del Gobierno de Bolivia al Grupo Consultivo de París (París, 2-4 de noviembre 1994)», *Presencia* La Paz, 13 de noviembre de 1994

### «¿COCA PARA EL DESARROLLO?»

Existe un tercer planteamiento denominado «coca para el desarrollo» que, en nuestra opinión, es utópico y peligroso. Formulado algunas veces por el gobierno del presidente Jaime Paz, este modelo se ha constituido en el «caballito de batalla» de los productores cocaleros bolivianos.

Al principio aceptábamos la propuesta, recogiendo planteamientos de quienes sostenían que si se despenalizaba la hoja de coca o era excluida de la Lista I de Estupefacientes de la ONU, no alcanzarían los actuales cultivos para cubrir la demanda, lo que no es cierto desde el punto de vista técnico ni ecológicamente recomendable.

Pero lo más grave de esta propuesta es que anteriormente han sido impulsados modelos de «producto motor de exportación» sin resultados positivos. Estos modelos con petróleo, café, cobre, azúcar, estaño, harina de pescado, caucho, etcétera, esquemas de «materias primas y postre» para los países ricos, nos han llevado a una mayor miseria y dependencia externa.

### UNA PROPUESTA EN OCHO PUNTOS

Aquí resumimos nuestras propuestas, las mismas que coinciden en algunos puntos con las que ha formulado el gobierno peruano en su Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 1994-2000, promulgado en octubre de 1994<sup>22</sup>. En particular coincidimos con los lineamientos establecidos para el Desarrollo Alternativo y en la Estrategia de Revalorización de la Hoja de Coca. En lo que no coincidimos —aparte de otras discrepancias más específicas— es en que las drogas y el narcotráfico formen parte de un mismo plan con la hoja de coca, ya que sostenemos que coca no es cocaína, productor de coca no es narcotraficante y consumidor de hoja de coca no es droga-dependiente.

*Primero Rechazo a la «guerra de las drogas» por principio de soberanía y por ineficaz para reducir el narcotráfico y el abuso en el consumo de drogas*

Es el punto de partida, ya que cualquier salida policial/militar no hace sino agravar el problema. Lo único que han traído más de diez años de imposición de la estrategia norteamericana es una mayor proliferación del narcotráfico y el crecimiento del consumo ilícito de drogas.

La JIFE reconoce que es necesario revisar las políticas hasta ahora impulsadas y la Comisión de Estupefacientes de la ONU recomienda encarar integralmente el problema. Para ello dice que se deben respetar los aspectos socioculturales del consumo, aunque debería reconocer el mismo

<sup>22</sup> FNPCD «Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas Aprobado por D S N° 82-94-PCM» Diario oficial *El Peruano*, Normas Legales, Separata Especial Lima, 3 de octubre de 1995, pp. 119402-119472.

respeto con los productores de materias primas para la producción de drogas, tal como sostuvimos en el 37 período de sesiones de esa instancia internacional<sup>23</sup>

*Segundo Defensa del cultivo, consumo tradicional y comercialización legal de la hoja de coca*

Con base en información para Bolivia y el Perú, estimamos que no menos de 77 mil campesinos (ver cuadro 4) se dedican actualmente al cultivo de hoja de coca para abastecer el consumo tradicional. La cifra sería mayor – llegando quizá a 120 mil campesinos, colonos e indígenas en los tres países– si, además, se industrializara el recurso andino para usos benéficos. Los productores tradicionales actuales representan a no menos de 385 mil personas en los dos países.

Adicionalmente, alrededor de 8 millones de habitantes de los países andinos consumen de manera regular y tradicional este bien de la naturaleza como «acullicu» (Bolivia), «pichado» (Perú), «bambeo» (Colombia), «chajchado» (Argentina), usos medicinales y rituales o mate de coca. Para productores y consumidores tradicionales, la defensa de la hoja de coca es una reivindicación que debe ser apoyada por otros sectores sociales y otras culturas.

*Tercero Acciones nacionales e internacionales para la revalorización de la hoja de coca*

En Bolivia se deben retomar, corregidos, algunos aspectos de la «diplomacia de la coca» que se impulsara en 1991-1993. En el Perú es necesario impulsar la declarada «Estrategia de revalorización de la hoja de coca» lanzada en enero de 1993. Ambos gobiernos deben concretar la promesa firmada en julio de 1994 para crear un instituto binacional para el estudio de los aspectos medicinales, nutricionales, terapéuticos y otros valores científicos de la hoja de coca<sup>24</sup> y asistir con una posición común a la CE-ECOSOC (Viena, marzo/abril de cada año), solicitando la exclusión de la hoja de coca de la Lista I de estupefacientes.

En esta etapa de la campaña internacional, los argumentos científicos (sanitarios, médicos, farmacológicos, bioquímicos, botánicos, etcétera) deben primar sobre los socioeconómicos, étnico/culturales, políticos y geopolíticos. Para ello se debe realizar un Congreso Científico Mundial sobre la hoja de coca y, en el aspecto del comercio exterior, mientras se logre la exclusión de la hoja de coca de la Lista I, se debe impulsar la exportación de «preparados de cocaína» como el mate de coca, con contenidos inferiores al 0,1%, que es lo permitido por la Convención de Viena de 1988<sup>25</sup>

23 CABIESES, H. «Deuda externa, coca/cocaína y modelos de desarrollo. Una visión desde los Andes» (mecanog) Aarhus, Dinamarca, 23/3/94, Alborg, Dinamarca, 22/03/94, y París, Francia, 27/4/94, publicado en *Acción Andina*, Serie Controversias, 4. La Paz, 127 de mayo de 1994.

24 FUJIMORI FUJIMORI, A. y G. SÁNCHEZ DE LOZADA «Declaración conjunta», ob. cit.  
25 CABIESES, H. «Deuda externa, coca/cocaína y modelos de desarrollo», ob. cit.

*Cuarto Industrialización de la hoja de coca e impulso de investigaciones científicas y de promoción de productos medicinales, nutricionales, cosméticos y otros para el consumo interno y la exportación*

Esta es una recomendación de, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, luego de argumentar que no se resuelve nada con la erradicación y que existen alternativas posibles al cultivo de la coca, proponen

« la ampliación de los usos legales en medicinas como el jarabe de coca para la anemia, el cocabates usado como antidiabético y el cocaestet para la obesidad, aunque su eficiencia no es clara»<sup>26</sup>

Para el consumo interno y la exportación, se deben producir bienes derivados de la coca de alta calidad, lo que implica selección de variedades de cultivos, indicación de contenidos químicos en los productos, buena presentación y prescripciones médicas de uso. En este aspecto es importante que los mismos productores campesinos incursionen en actividades empresariales, junto con el Estado y la empresa privada, nacional y extranjera.

La potencialidad económica de productos derivados de la hoja de coca puede ser significativa. Un estudio encargado por ENACO en 1992 concluye que

« si la estrategia de comercialización a largo plazo habra de consistir tanto en capturar un segmento del mercado de "plantas medicinales" tradicional, como del mercado de bebidas refrescantes/estimulantes, se arribaría para la hoja de coca a un mercado potencial anual no menor a los US\$ 1 500 millones»<sup>27</sup>

*Quinto Programas de sustitución voluntaria de cultivos excedentes, con participación en las decisiones de las organizaciones sociales involucradas*

Gran parte de la producción de hoja de coca se va para el narcotráfico. Existe un excedente significativo de cultivos de por lo menos 25 mil hectáreas en Bolivia, 200 a 250 mil en el Perú y 40 a 70 mil hectáreas en Colombia. Este excedente existiría incluso si se excluyera la hoja de coca de la Lista I y pudiéramos exportar sus derivados benéficos.

Cualquier tipo de desarrollo del agro implicará necesariamente reducir una buena parte de los actuales cultivos de hoja de coca. Pero el requisito indispensable es la participación plena de los productores de hoja de coca.

26 PNUD-BID *Nuestra propia agenda sobre medio ambiente y desarrollo* México, D F FCE, 1991

27 «Estudio de mercado. Las posibilidades internacionales de la hoja de coca. Informe final» Achaffhaussen, Suiza. Andestudio S A, mayo de 1992, p. 12. Ver una estimación sobre esta potencialidad en el cuadro 5.

*Sexto Impulso desde las organizaciones campesinas de proyectos de desarrollo rural integral sustentables, complementados con cultivos de coca*

Proponemos un modelo de «Desarrollo Rural Integral Sustentable, con Coca» (DRIS-C) Es decir, alternativo al de la pobreza, impulsado desde abajo, desde adentro, independiente —en el buen sentido del concepto en un mundo interdependiente—, con participación plena de la población involucrada y con respeto a los usos culturales de su producción y consumo. La hoja de coca es uno de estos usos, fundamental para Bolivia y Perú.

La economía alternativa a la pobreza no estaría basada, como hasta ahora, única y casi exclusivamente en el cultivo de hoja de coca y sus derivados ilícitos, sino en la diversificación agropecuaria y agroindustrial con mantenimiento de extensiones minoritarias pero necesarias de cultivos de coca. Debe ser un modelo con multicultivo, combinando diferentes pisos ecológicos, principalmente para el mercado interno —también para la exportación si existieran ventajas en ello—, con una relación equilibrada con la naturaleza.

En este tipo de desarrollo se deben rescatar los aspectos positivos —técnicos, de resultado social y de infraestructura— de los actuales programas financiados por USAID, UNDCP y países europeos como Alemania, Suecia e Italia. Esto debe hacerse corrigiendo los errores señalados por los campesinos y reconocidos por el UNDCP: «La metodología (de los proyectos) tal como fue concebida está basada en proyectos con limitaciones que estamos obligados a reconocer»<sup>28</sup>

El gobierno boliviano también tiene críticas, tal como puede verse en la exposición de un asesor de esa Cancillería en un evento de la CICAD en Lima.

«El “desarrollo alternativo” ha sido un discurso y una práctica defensivos que han acompañado una estrategia que no parte de la necesidad de enfrentar la pobreza sino de la “lucha contra el narcotráfico” y que tiene como objetivo primario la reducción de los cultivos de coca. Resulta indispensable romper una lógica contradictoria que, a la postre, hace de una cantidad suficientemente extendida de cocales condición para el funcionamiento de dicha propuesta»<sup>29</sup>

*Séptimo Políticas macroeconómicas de apoyo rural, reconstruyendo el sistema alimentario, la explotación racional de los bosques, la exportación de productos competitivos y poniendo por delante la problemática social*

Este punto implica revisar las actuales políticas económicas, cuyos efectos sociales son palpables. Estas políticas están siendo revisadas actualmente.

28 DAY, Gale «Intervención del señor Gale Day, Jefe de la División de Servicios Técnicos del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas», en CICAD/PNUFID Reunión Interamericana de Expertos sobre Desarrollo Alternativo OEA/Ser L/XIV 4, CICAD/DES/ALT/doc 17/93 Lima, 13-17 de setiembre de 1993.

29 ALEM ROJO, Alfonso «Bolivia: El concepto de desarrollo alternativo», en CICAD/PNUFID Reunión Interamericana de Expertos sobre Desarrollo Alternativo OEA/Ser L/XIV 4, CICAD/DES/ALT/doc 27/93 Lima, 13-17 de setiembre de 1993.

tanto por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), como por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) Crecimiento con equidad social le llaman estos dos últimos

Se deben revisar las políticas de privatizaciones, crédito agropecuario, tasas de cambio, precios al productor, aranceles, apoyo técnico, inversiones, comercio interno y externo, infraestructura productiva y social, etcétera El modelo exportador sin rostro humano, sin democracia y con pobreza no funciona para la gran mayoría La participación social organizada es indispensable para esta revisión

*Octavo Programas participativos de información, educación y prevención de uso indebido de drogas en barrios populares y ciudades rurales con poblaciones de riesgo*

El consumo indebido de drogas en los países andinos y el resto de América Latina se ha incrementado en los últimos años en Bolivia, Colombia y Perú<sup>30</sup> Aparte de los factores internos conocidos como pobreza y marginalidad, este incremento es consecuencia de la relativa saturación de mercados en el Norte, a lo que quizá ha contribuido la absurda «guerra de las drogas» Además, es consecuencia de las explícitas estrategias de los carteles del narcotráfico para tratar de ampliar sus mercados que, como cualquier negocio transnacional —el de las drogas es el más importante después de las ventas de armas y la producción de petróleo—, no nos debería extrañar

Un mercado relativamente virgen y muy amplio es el de las poblaciones urbanas de los países pobres, en particular de los grandes México, Brasil, Argentina Tratar de encarar con seriedad esta problemática debe ser una preocupación nacional, regional e internacional, ya que es un tema de alarma tan importante como el de la pobreza campesina y urbana O, mejor dicho, una consecuencia más de ella

En las campañas contra el narcotráfico y el abuso en el consumo de drogas en el Norte y en el Sur no debemos caer en el discurso oficial de la «guerra de las drogas» en el que sólo hay culpables, nosotros, y víctimas, ellos El problema es integral, médico-sanitario, cultural, multilateral e interrelacionado

30 Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO) «El problema de las drogas en el Perú» Lima CEDRO, 1995

---

# Graham Farrell, Peter O'Brien

## ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE OFERTA DE DROGAS ILÍCITAS\*

**E**l alcance y naturaleza de las actuales estrategias internacionales de reducción de la oferta se basan en lo establecido por las Convenciones de Naciones Unidas de 1961, 1972 y 1988. En años recientes, sin embargo, se ha desarrollado sustancialmente el conocimiento relacionado al impacto y condiciones para una efectiva puesta en práctica de las estrategias de reducción de oferta de drogas. La introducción de nuevos estudios, el incremento del conocimiento sobre los diferentes aspectos de la ejecución de las estrategias, su impacto y efectividad, y como recurso para objetivos adicionales a través de los cuales se debe obtener eficiencia en la distribución, son parte de ese conocimiento.

El presente artículo intenta sintetizar algunos de estos avances con una estructura de análisis de las estrategias de reducción de oferta de drogas ilícitas que se han desarrollado junto con diferentes etapas de la cadena entre el cultivo ilícito, consumo y la reincorporación de las ganancias al sistema financiero legal.

La base analítica de este documento cubre algunas áreas que las estrategias de reducción de oferta de drogas ilícitas pueden impactar, y que antes no han sido incorporadas en los análisis evaluativos. La estructura utilizada se basa no sólo en las áreas en las que las estrategias de ejecución legal deben ser incrementadas, sino también en una consideración de las formas y niveles en las que tal ejecución legal podría producir grandes éxitos. Aquí se sugiere que el futuro desarrollo de políticas debe poner especial atención en diseñar cada estrategia tomando en cuenta la situación de cada droga individual en su contexto específico. Asimismo, el estudio sugiere además que el poner atención en los actuales mecanismos utilizados para lograr una meta particular de reducción de la oferta puede generar

\* Permiso oficial de publicación de la Oficina en Viena de las Naciones Unidas, referencia undcp/ks, 28 07 95

apreciables beneficios Las conclusiones están dirigidas a poner énfasis en las áreas en las que puede existir un potencial para posteriores trabajos dentro de una visión de informar el desarrollo de políticas

## ESTRUCTURA DE ANÁLISIS

### OBJETIVOS GENERALES DE LA REDUCCIÓN DE LA OFERTA

El principal objetivo de los esfuerzos para la reducción de la oferta coordinados internacionalmente, tal como se establecen en las Convenciones de Naciones Unidas, es la limitación de las drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas a sus usos médicos para el alivio del dolor y sufrimiento individual, conforme se requiera Obviamente, cada país de alguna manera varía sus propuestas, al igual que aquellos que no firmaron las Convenciones Los usos que van más allá de los límites de los requerimientos médicos y científicos crean problemas tanto individuales como sociales, así como costos de tratamiento Tales costos, por uso impropio, pueden incluir problemas de salud y costos de tratamiento, efectos sobre la productividad y cambios en la conducta individual y social La oferta ilícita promueve el consumo ilícito y por lo tanto incrementa tales costos sociales Se sabe que algunos de los esfuerzos para minimizarlos han derivado inadvertidamente en diferentes tipos de costos De ahí que la totalidad de las consecuencias sociales y económicas del consumo ilícito de drogas, el tráfico y los esfuerzos para reducir la oferta, pueden ahora ser incluidos como crímenes vinculados a drogas (delitos por necesidad extrema para financiar compras de drogas, violencia relacionada al negocio de las drogas), corrupción a diferentes niveles, problemas de salud como HIV/SIDA, costos en los que incurren los sistemas de justicia penal y costos monetarios de las actividades de reducción de la oferta

La hipótesis que está detrás de las estrategias de reducción de la oferta es que la disminución del consumo de drogas derivará en una caída del costo social neto Se presume que otros temas, tales como el crimen relacionado con drogas, se reducirán conforme caiga el costo social neto Es una cuestión empírica si dicha presunción es correcta Desde la perspectiva de fomentar el conocimiento relacionado al tema, este artículo intenta proporcionar la estructura analítica y algún material objetivo de importancia

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA REDUCCIÓN DE OFERTA

El procedimiento de análisis utilizado en este artículo es el del sujeto que toma decisiones racionales en situación de riesgo La industria de las drogas ilícitas tiene fines de lucro En la mayoría de las etapas de esta industria, las tomas de decisión involucran opciones conscientes de romper las leyes por las ganancias que se pueden obtener La actividad ilícita ocurrirá donde se considere que las potenciales ganancias son mayores que los costos en los que pueda incurrir el delincuente<sup>1</sup> Esto es cierto en todas

1 Los dos principales trabajos sobre la opción racional y la toma de decisión de los

las etapas de la industria, desde los campesinos que subsisten de ella, los *capos* de los carteles y los narcotraficantes, hasta los vendedores minoristas

Dentro de esta estructura, las estrategias de reducción de oferta de drogas ilícitas tienen tres objetivos específicos: a) reducir las oportunidades, b) incrementar los riesgos y costos, y, c) reducir las ganancias y el involucramiento en diferentes aspectos del comercio ilegal de drogas<sup>2</sup>. Los avances en el logro de estos objetivos se perciben más fácilmente en el impacto sobre los riesgos involucrados y los precios de las drogas, en diferentes etapas de la producción de materia prima y la cadena de procesamiento, el sistema de tráfico y distribución y el consumo.

### UN MODELO DINÁMICO PARA LA INDUSTRIA DE DROGAS ILÍCITAS

Dos factores son claves para entender la relación dinámica entre las estrategias de reducción de la oferta y la industria de drogas ilícitas. Primero, el posible diferencial entre el impacto inmediato y a largo plazo de las estrategias efectivas de reducción de la oferta en cualquier etapa específica de la industria. El asunto es cuán rápido y completo, si es todo, las partes interrumpidas de la industria de drogas ilícitas se reemplazan y/o se restablecen en otra parte (desplazamiento). Segundo, el impacto del aumento de precios, provocado por la efectiva reducción de la oferta en una etapa de la industria sobre etapas subsiguientes. El asunto aquí es cómo el incremento del precio de las drogas ilícitas, cosechas o químicos, en una primera etapa (tales como cultivos o elaboración) afecta la oferta y la demanda en etapas posteriores. El impacto de los esfuerzos específicos de reducción de la oferta puede diferir de acuerdo con su ubicación en la cadena. Los dos puntos están interrelacionados. El grado de desplazamiento y reemplazo de la industria de drogas ilícitas en cualquier etapa específica de la industria es el resultado de la intensidad de la demanda de drogas ilícitas en etapas subsiguientes.

### INVENTARIO DE ESTRATEGIAS

Dentro de la estructura de opción racional de la toma de decisiones por aquellos involucrados en la industria de drogas ilícitas, en el cuadro 1 se presenta una clasificación de estrategias de reducción de la oferta. Tal lista no puede ser exhaustiva, y las diferentes orientaciones o niveles de especi-

delinquentes están en D. Cornish y R. V. Clarke, editores *The Reasoning Criminal* New York: Springer-Verlag, 1986, y en R. V. Clarke y M. Felson, editores *Routine Activity and Rational Choice: Advances in Criminological Theory*, vol. 5 New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1993. Ver también GAMETTA, Diego *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata* Einaudi/Tascabili, 1994.

<sup>2</sup> R. V. Clarke las identifica como los objetivos principales de la prevención del crimen en *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies* Londres: Heinemann, 1994.

ficidad podrían producir un tipo diferente de cuadro<sup>3</sup> Varía el alcance en el que se discuten las estrategias listadas. Con excepción del lavado de dinero, estas son también áreas donde las propuestas nacionales tienden a tener un peso relativamente mayor que la cooperación internacional. Esto es, las estrategias indirectas para la reducción de la oferta, y aquellas de reducción de la demanda que pueden reducir la oferta a largo plazo, que no se discuten en este documento. La presentación de las estrategias de reducción de la demanda en este contexto no deberá ser interpretada como que sólo existen estrategias indirectas de reducción de la oferta. Las definiciones de las estrategias se desarrollarán conforme avance el documento.

**Cuadro 1**  
**Estrategias de reducción de la oferta**

**I ESTRATEGIAS DIRECTAS**

**A Estrategias contra cultivos**

- 1 Erradicación de cultivos
- 2 Sustitución de cultivos
- 3 Desarrollo alternativo

**B Estrategias contra organizaciones de alto nivel**

- 4 Estrategias a alto nivel
  - a Estrategias contra los jefes del narcotráfico
    - Extradición
    - Encarcelamiento/Elminación
  - b Estrategias de negociación con los carteles

**C Estrategias contra la elaboración**

- 5 Ubicación y desmantelamiento de laboratorios
  - a través de informantes
  - a Ubicación de los almacenes de materia prima
  - b Ubicación de los almacenes de productos terminados

**D Estrategias contra la desviación**

- 6 Evitar la desviación de drogas de sus canales lícitos
- 7 Evitar la desviación de los precursores y productos químicos esenciales de sus canales lícitos

**E Estrategias contra el narcotráfico**

- 8 Control del tráfico interno en los países productores
  - a de los cultivos al lugar de elaboración
  - b de la elaboración a los mercados internos de consumo
  - c de la elaboración a los mercados externos

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, la lista de «tácticas de la ejecución de la ley» en KLEIMAN, M A R y K D SMITH «State and Local Enforcement In Search of a Strategy», en *Crimen and Justice: A Review of Research*, vol. 13, editado por M. Tonry y J Q. Wilson. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

- d distribución interna controlada
- 9 Control de las exportaciones
  - a Controles aduaneros vigentes
- 10 Control de las importaciones
  - a Controles aduaneros en la llegada
  - b Controles internacionales de la distribución
  - c Actividades de guardacostas, navales y militares
- 11 Control del tráfico interno hacia los países consumidores
  - a Ubicación de los puntos de almacenamiento previos a la distribución
  - b Distribución controlada
  - c Interrupción de las conexiones entre importador y mayorista
  - d Interrupción de las conexiones entre mayorista y minorista
- F *Estrategias contra el mercado de drogas*
  - 12 Interrupción de las conexiones
    - Interrupción de las conexiones entre minorista y consumidor en el mercado
  - 13 Vigilancia policial de los mercados de drogas
    - utilización de informantes que «estimulen la cadena»
    - trabajo encubierto
    - vigilancia policial de perfil alto
    - operaciones de «comprar y quebrar» y «vender y quebrar»
    - vigilancia policial orientada al problema
  - 14 Otras estrategias contra los mercados
    - interrupción a través de arquitectura, diseño y otras medidas situacionales
- G *Estrategias penales*
  - 15 Incapacitar a los distribuidores a través de la aplicación de sentencias
  - 16 Disuasión a través de la amenaza de aplicar sanciones (la más extrema es la pena de muerte)
- H *Estrategias legales*
  - 17 Diferentes niveles de legalización, descriminalización y criminalización
  - 18 Efecto de los mercados regulados y controlados de suministro de drogas
- I *Estrategias contra el lavado de dinero*
  - 19 Regulaciones financieras
  - 20 Investigación policíaca
    - seguir las huellas de documentos
    - investigar actividades sospechosas (transacciones y movimientos en efectivo)
  - 21 Confiscación y congelamiento de propiedades
- II **ESTRATEGIAS INDIRECTAS**
  - J *Estrategias para la reducción de la demanda*
    - a Disuasión
      - a través del control social informal
      - a través de amenazas con sanciones penales
    - b Educación
      - General Campañas por medios de comunicación
      - Objetivos establecidos Escuelas y grupos de consumidores
    - c Tratamiento y rehabilitación
      - Obligatorio a través del sistema judicial
      - Voluntario

## ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS DE REDUCCIÓN DE LA OFERTA

### ESTRATEGIAS CONTRA LOS CULTIVOS

Las estrategias que se discuten en esta sección se han centrado en medidas que restringen directa o indirectamente las áreas de cultivo. Ellas no garantizan necesariamente un control sobre una producción potencial de drogas ilícitas, en vista de que las cosechas obtenidas por hectárea pueden incrementarse con el tiempo, y las mejoras en las tasas de extracción pueden aumentar la oferta. La producción de materia prima para la industria de las drogas está sujeta a avances tecnológicos y de otro tipo, al igual que cualquier otra actividad agroindustrial.

#### *Erradicación de cosechas*

Los cálculos del porcentaje de cultivos erradicados de amapola, hoja de coca y marihuana en 1992 y 1993 se encuentran en el cuadro 1 del Anexo. Los cálculos aquí pueden diferir de los proporcionados por otras fuentes, pero la interpretación total del papel de los esfuerzos de erradicación probablemente sea la misma<sup>4</sup>. Para el arbusto de la coca, la erradicación parece haber tenido un impacto muy reducido en la totalidad del hectareaje, en vista de que la gran caída en el Perú se debió principalmente a diversos factores del valle del Alto Huallaga<sup>5</sup>. El cuadro muestra que el cultivo de la hoja de coca es actualmente bastante independiente de los esfuerzos de erradicación. En contraste, la erradicación de amapola en Colombia fue una proporción significativa del hectareaje nacional, aunque el hectareaje global de cultivos de amapola creció en 1993. La erradicación de marihuana en México parece que tuvo un impacto sustancial, y el tamaño absoluto del hectareaje mexicano sugiere que este puede tener un impacto global. En algunos países con relativamente pequeñas áreas absolutas de cultivo de plantas, tal como amapola en Tailandia, Guatemala y México, y marihuana en Jamaica, la erradicación ha logrado significativos avances en la producción nacional. Sin embargo, el impacto sobre la totalidad de los cultivos a nivel internacional y el suministro de estas materias primas naturales hacia la industria de drogas ilícitas es mínimo.

El Perú fue el único país que informó de una caída significativa del área de cultivos durante 1992-93, independientemente de la erradicación. Hay muy poca evidencia de que tal reducción pueda ser reubicada en cualquier otro lugar en el Perú o en cualquier otro país productor de hoja de

4 Ver la sección sobre cultivo en el documento de la conferencia *Present Status of Knowledge on the Illicit Drug Industry*.

5 *INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL STRATEGY REPORT Executive Summary*, abril de 1994. US Department of State Bureau of Narcotics Matters.

coca<sup>6</sup> Será necesaria la supervisión de los cultivos de hoja de coca en los próximos años para asegurar el mantenimiento de la reducción del área de cultivos

El incremento del hectareaje de cultivos simultáneo a la erradicación se puso en evidencia para la hoja de coca en Bolivia y Colombia, para amapola en Afganistán, Burma y México, y para marihuana en Jamaica y Colombia. Esto podría sugerir tanto la anticipación cuanto la expansión de aquellos involucrados en el cultivo de productos ilícitos. Si se puede anticipar la erradicación, la analogía podría hacerse con un impuesto gubernamental de extensión indeterminada.

Existen dificultades prácticas básicas que obstaculizan la erradicación. Con frecuencia, los cultivos ilícitos son difíciles de localizar. Puede conocerse las áreas generales de producción, pero no las ubicaciones específicas, por su difícil acceso. La utilización del satélite puede mejorar la eficiencia de los esfuerzos de ubicación, pero el resultado pueden ser mayores intentos de los campesinos de ocultarlos. Cuando han sido localizados, los métodos de erradicación pueden plantear dificultades. La coca es un pequeño arbusto difícil de exterminar manualmente. Por otro lado, la erradicación manual de marihuana ha sido el método preferido en México. La diseminación aérea de herbicidas tiene consecuencias para el medio ambiente<sup>7</sup> (al igual que el uso de herbicidas en cualquier cultivo), aunque ha sido utilizado en algunos países. Los costos del desarrollo de nuevos herbicidas específicos para drogas tienden a ser muy elevados como para restringir los esfuerzos de erradicación a aquellos herbicidas actualmente disponibles.

### *Sustitución de cultivos*

La sustitución de cultivos, al igual que la estrategia de reducción de la oferta, debe enfrentar situaciones económicas que no la favorecen precisamente. Las ganancias que se pueden obtener de una hectárea de coca, amapola o marihuana son mucho más grandes que las que se pueden conseguir con cualquier otro cultivo. Por tanto, el intercambio no funcionará, aun cuando se mejore la infraestructura, como la construcción de caminos para permitir el transporte de cultivos lícitos a los mercados, así como el reducido riesgo de sanciones formales e informales. La amenaza de la ejecución de las leyes incrementa los riesgos involucrados en el

6 Ver, por ejemplo, The NNICC Report 1993 *The Supply of Illicit Drugs of the United States* DEA, agosto de 1994. Una discusión detallada de las tendencias en las áreas cultivadas en el Perú, incluyendo análisis específicos sobre el periodo de doce meses 1992-93, está contenida en los documentos del «Taller sobre desarrollo alternativo», organizado por la PNUFID en Lima, octubre de 1994.

7 Ver KENNEDY, M., P. REUTER y K. J. RILEY «A Simple Economic Model of Cocaine Production», *Mathematical and Computer Modelling*, 18 (2), 1993, pp. 19-36.

cultivo ilícito, pero los compradores de hoja de coca pueden fácilmente elevar el precio a cualquier nivel que se necesite para asegurar la oferta. La demanda de productos de coca no se adecua fácilmente a los cambios de precio debido a que la venta es sólo una pequeña parte de la totalidad de las ganancias y aun los cambios sustanciales en el precio de la materia prima tienen sólo un efecto marginal sobre las ganancias<sup>8</sup>. Un informe de 1993 establece

«Durante una década se han venido poniendo en práctica programas de sustitución de cultivos en países productores de cocaína, que han tenido muy poco impacto en las dinámicas del cultivo de coca en los Andes. En realidad, la sustitución de cultivos ha sido bastante reducida»<sup>9</sup>.

### *Desarrollo alternativo*

Las lecciones de los esfuerzos de sustitución durante los setenta y ochenta han derivado en la formulación del desarrollo alternativo. El desarrollo alternativo intenta añadir incentivos no económicos hacia la sustitución de la producción ilícita por producción lícita, así como para incrementar las sanciones sociales formales e informales contra los cultivos ilícitos. Sin embargo, ofrecer recursos económicos extra a aquellos que cultivan productos ilícitos para desistir de los cultivos tiene sus riesgos, incluyendo la posibilidad de que otros regresen a los cultivos ilícitos precisamente para tener acceso a esos recursos.

La más importante reducción documentada de cultivos ilícitos a través del desarrollo alternativo pertenece al cultivo de amapola en Tailandia. El cultivo neto de amapola se redujo «en por lo menos 60% desde comienzos de los ochenta», y «posiblemente entre 80% y 90% desde los años sesenta y setenta»<sup>11</sup>. Por eso actualmente Tailandia contribuye en sólo 1 ó 2% al total de los cultivos de amapola. El significativo crecimiento económico de Tailandia, la cambiante situación política y el financiamiento exterior de proyectos de desarrollo también parecen ser factores importantes. Las cifras citadas sugieren que el tamaño de los cultivos ilícitos en Tailandia podría haber sido diez veces más grande. Sin embargo, la reducción en este país se vio estancada por incrementos en otros lugares, notablemente en Myanmar. El cambio de escala de cultivos ilícitos en Myanmar (Burma) significa que los reducidos incrementos del porcentaje en el área de cultivos ilícitos son grandes en términos absolutos.

8 Ibidem. El cuadro 4 del documento de la conferencia *Present Status of Knowledge of the Illicit Drug Industry* da un ejemplo de los diferenciales de precio entre la amapola y otros cultivos.

9 LEE, R. y P. CLAWSON. *Corp Substitution in the Andes*. PNUFID, diciembre de 1993, p. 1.

10 Comunicación con la oficina colombiana del PNUFID.

11 LEE, R. W. *Thailand Narcotics Study*. Manuscrito no publicado. Alexandria, Virginia, EUA: Global Advisory Services, 1994.

Los proyectos de desarrollo alternativo todavía deben ser evaluados en su totalidad. Hay necesidad de elaborar indicadores de producción lícita e ilícita recopilada anteriormente, durante y después de la aplicación de un plan de desarrollo alternativo, y tomando en cuenta factores relacionados al contexto local.

### *Nuevos desafíos que deben enfrentar las estrategias para limitar el cultivo*

Se presentan cuatro retos fundamentales para enfrentar las estrategias que buscan restringir el cultivo. Clasificados en orden de lo que parece ser su importancia cuantitativa en este momento, estos retos son como sigue. Primero, tal como se indicó antes, el énfasis en las áreas cultivadas se puede alcanzar por incrementos en la producción. Segundo, el carácter fuertemente migratorio de las cosechas significa que, aun si la propuesta basada en los cultivos tiene éxito en un área limitada, la aparición de nuevas regiones puede reducir el impacto. Tercero, influye el reciente crecimiento de la narcoagricultura en Colombia, estos son estrictamente monocultivos financiados y administrados por los carteles (gran parte de la producción campesina implica cultivos mixtos). Las ganancias por esta producción parecen ser inmediatas y a gran escala, en vista de que el progreso técnico ahora permite variedades de plantas de coca que alcanzan la madurez en aproximadamente ocho meses en vez de los dos años que es el tiempo normal. Cuarto, la producción clandestina de sintéticos, en que un producto natural es reemplazado por otras drogas, puede significar que el control sobre la oferta de materias primas progresivamente será menos efectiva con el tiempo.

Se sabe que la producción por hectárea de hoja de coca, amapola y marihuana ha crecido de forma significativa en los últimos años en algunas áreas. En algunos casos, los objetivos de las estrategias para la reducción de oferta de drogas ilícitas podrían frustrarse por las mejoras agronómicas legales que afectan la producción ilícita. Los datos recientes sugieren que el desarrollo agronómico de la coca colombiana ha provocado un gran incremento de la producción por hectárea en la última década<sup>12</sup>, que podría implicar que si aun la mitad de todos los cultivos son reemplazados o erradicados por cualquier método, el monto producido todavía sigue siendo bastante elevado. A este respecto, tratar de reducir la oferta de drogas a través de reducir únicamente el área de cultivo es como tratar de reducir el impulso a través del control de la masa pero sin controlar la velocidad<sup>13</sup>.

El desarrollo alternativo puede tener ventajas sobre la sustitución de cultivos, en relación a la agricultura de subsistencia. Con respecto a los

12 Comunicacion de la oficina colombiana del PNUFID

13 Impulso = masa x velocidad. Cultivos potenciales de drogas = área x rendimiento

cultivos ilícitos de los narcoagricultores, sin embargo, no parece tener mucho impacto<sup>14</sup> Desde que los narcotraficantes organizaron la narcoagricultura, la velocidad y alcance del desplazamiento y reemplazo podría considerarse que es más grande aun que la de los agricultores de subsistencia

Un tercer desarrollo reciente que se refiere a la efectividad relativa de las estrategias de cultivo es el de la producción clandestina de drogas sintéticas Aunque hay poca evidencia de que los intentos de duplicar los productos naturales son económicamente viables actualmente, ha habido un crecimiento sustancial en el desarrollo de otras drogas sintéticas ilícitas La cada vez mayor disponibilidad de drogas sintéticas ilícitas podría ajustarse para acaparar cualquier espacio que se produzca en el mercado de drogas sintéticas ilícitas que se produzca a través de la efectiva intervención contra los cultivos ilícitos

### ESTRATEGIAS CONTRA ORGANIZACIONES DE ALTO NIVEL

Los esfuerzos para la reducción de la oferta pueden dirigirse al desmantelamiento de la estructura y eficiencia organizativa, a través del señalamiento de personas claves y/o áreas de actividad, tal como el sector financiero A diferencia del cultivo de coca, la producción de cocaína se realiza por lo general en Colombia y estuvo dominada durante los ochenta y principios de los noventa por los carteles de Medellín y Cali Se cree que el número de organizaciones involucradas en la producción de heroína es muy superior, quizá porque refleja una amplia extensión geográfica

Los grupos organizados en la industria de drogas ilícitas pueden buscar ahorro en los costos y mejoras en las medidas de eficiencia, similares a las observadas en las industrias legales Dentro de sus propias operaciones, pueden buscar la especialización de tareas, mejor integración vertical entre las diferentes etapas de la industria y mejorar la ubicación espacial de las operaciones En relación a otros que ya están en el negocio, pueden buscar un mayor poder de negociación y de cooperación En relación a los potenciales nuevos ingresos, pueden reforzar las barreras de entrada

Las medidas a través de las cuales se logran estos objetivos difieren claramente entre las actividades lícitas e ilícitas El negocio de las drogas ilícitas parece hacer uso intensivo de dos métodos fundamentales corrupción de quienes elaboran las políticas, los oficiales de la Policía, y gente fuera de estos grupos, y una cuidadosa limitación de información de adentro sustentada en la «necesidad de saber», de tal forma que sea mínimo el daño potencial de los esfuerzos por interrumpir la comunicación

14 Narcoagricultura es un término informal introducido recientemente Su interpretación más común se refiere a los cultivos ilícitos promovidos por funcionarios de la industria de las drogas ilícitas, con el único objetivo de producir la materia prima para la elaboración y producción de drogas

Las estrategias de reducción de oferta dirigidas a estructuras y operaciones organizativas con frecuencia utilizan tres propuestas. Una primera es atacar la operación en la cumbre —han tenido éxito varias acciones de este tipo contra el cartel de Medellín durante la actual década— Una segunda es una propuesta más amplia y a largo plazo para el fortalecimiento de medidas (y culturas) anticorrupción, así como incrementar la protección de oficiales contra la violencia. La tercera propuesta es tratar de debilitar las organizaciones de drogas ilícitas desde adentro, a través de la infiltración, creación de descontento y fomentando la rivalidad dentro de la organización. La evidencia de la efectividad de estas propuestas es escasa y puede quedar así, dada su naturaleza de largo plazo y/o secreta.

Al igual que cualquier industria legal y convencional, los grandes carteles de las drogas podrían buscar ahorrar costos y mejorar la eficiencia a través, por ejemplo, del desarrollo de tareas especializadas y la integración vertical entre etapas de la organización, el incremento de la cooperación y el decaimiento de la rivalidad en la industria, políticas más uniformes en la colocación de barreras contra el ingreso de extraños a la industria, mayor poder de negociación con otras etapas de la industria. Pero la intención de lograr estas ventajas es muy distinta a las de las empresas legítimas. Por ejemplo, que haya más recursos para financiar la corrupción y contra los esfuerzos para hacer valer las leyes, así como mayor comunicación entre los trabajadores de los diferentes eslabones de los carteles. En consecuencia, debe diseñarse una estrategia para reducir la eficiencia organizativa, que debería estar enfocada en esfuerzos encubiertos en la ejecución de leyes, no en confiscaciones y capturas, sino en crear descontento y socavar las alianzas entre los grupos y redes ilícitas<sup>15</sup>

## ESTRATEGIAS CONTRA LA ELABORACIÓN

«Elaboración» es un término genérico que incluye una variedad de fenómenos, desde «fábricas» a gran escala que dan servicio a varias áreas de cultivo y a traficantes, como parte de una red de carteles, a través de pequeños laboratorios independientes, pequeñas cocinas y almacenes, y los laboratorios fortificados, al parecer ubicados en algunas ciudades dentro de Estados Unidos. La elaboración puede tener lugar cerca de donde se produce la materia prima. Sin embargo, lo más frecuente son lugares donde se realiza una simple transformación de materia prima, que luego es enviada a países con una capacidad mayor de elaboración. Existe poca evidencia de que ese tráfico esté siendo intervenido a escala significativa. Antes de la elaboración, el opio es enviado hacia lugares de fabricación de heroína en Asia, y la mayoría de la hoja de coca es llevada de Perú para elaborar la cocaína en Colombia, aunque aproximadamente 20 a 30% de la

15 WILLIAMS, P. «The International Drug Trade: An Industry Analysis», *Ridgeway Viewpoints*, 93-6, University of Pittsburgh, sin fecha.

cocaína se elabora en Bolivia Para el caso de la marihuana, «elaboración» es un término errado, en vista de que el secado del producto es la principal etapa de la producción La producción clandestina de sustancias sintéticas es un proceso relativamente simple, con necesarios subprocesos en el mismo laboratorio

Las incursiones a los lugares clandestinos de elaboración es el principal objetivo de reducir la oferta de drogas ilícitas en esta etapa de la industria La etapa de la elaboración debe ser un espacio vulnerable de la industria de drogas ilícitas, debido en gran parte a que la fabricación involucra la convergencia de drogas de un gran número de puntos dispersos de la producción de materia prima (cultivos o producción de precursores), hacia un reducido número de laboratorios, antes de dispersarla una vez más hacia una variedad de rutas de tráfico La efectiva interceptación de laboratorios puede proporcionar una manera eficiente de discontinuidad y daño máximo a la industria de drogas ilícita para los recursos de reducción de oferta asignados

Los involucrados en la industria de drogas ilícitas, al punto que sea técnicamente posible, varían el tamaño de los laboratorios en relación inversa al riesgo de intervención de la justicia, para minimizar el daño y costos de cualquier intervención particular En algunas instancias, estos pequeños laboratorios pueden ser relocalizados rápidamente, con lo cual se reducen los consiguientes riesgos Sin embargo, el costo y nivel de especialización del equipo utilizado en la elaboración de ciertas drogas puede significar que interceptar la etapa de fabricación podría ser más efectivo que intervenciones en otras etapas Esto podría ser un área de investigación para el desarrollo de estrategias<sup>16</sup>

El traslado de un relativamente pequeño número de laboratorios podría tener un gran impacto, ya que son probablemente el punto de la industria más protegido a través de la corrupción y la violencia La actual forma para lograr información sobre la ubicación de los laboratorios es a través de informantes de diversos tipos Sin embargo, al igual que otras formas de crimen organizado, los informantes se encuentran en riesgo de intimidación, violencia y muerte a manos de la industria de drogas ilícitas Se deben incorporar, por lo tanto, estrategias específicas para ayudar a prevenir la intimidación a los testigos, como parte de las estrategias de reducción de la oferta<sup>17</sup> La deliberada corrupción de oficiales por la industria de drogas ilícitas sirve para reducir la efectividad de operaciones de inteligen-

16 En contraste, la disponibilidad de información sobre la producción en libros de texto y a través de diversos grupos de Internet significa una mayor oportunidad para la elaboración ilícita y una menor oportunidad para que estas experiencias se conviertan en escasos recursos

17 Ver, p.e., MAYNARD, A *Witness Intimidation Strategies for Prevention* Home Office Police Research Group Crime Prevention and Detection Series Paper 55 Londres Home Office, 1994

cia, en relación a la elaboración y movimientos internos de los productos ilícitos. Los ingresos por cualquier operativo en los países productores son bastante pequeños en relación a los montos que la industria de drogas ilícitas puede fácilmente ofrecer en términos de incentivos para hacer la vista gorda o buscar en otros sitios. Los montos que la industria de drogas ilícitas pueden manejar para los sobornos son una parte mínima de los ingresos, y podrían hasta ser considerados como un predecible costo de producción.

## ESTRATEGIAS CONTRA LA DESVIACIÓN

### *Evitar la desviación de drogas narcóticas de sus canales lícitos*

Los derivados del opio y análogos sintéticos, así como las sustancias psicotrópicas, tienen usos legales en medicina y otros. El valor de su venta ilícita lo hace atractivo para la desviación. La desviación ocurre a nivel mayorista, incluyendo el comercio nacional e internacional de gran volumen y el robo de los almacenes, y a nivel minorista incluye los robos a farmacias, hospitales o consultorios médicos, uso fraudulento y falsificación de recetas, deliberada mala utilización de recetas y consultas múltiples a diferentes médicos por el mismo «paciente». En este contexto, las estrategias de reducción de la oferta también podrían incluir la prevención del mal uso de las drogas adquiridas lícitamente en países donde existen pocos controles regulatorios y la mala utilización está muy extendida.

La principal estrategia específica contra la desviación de los canales lícitos es evitar la desviación del comercio internacional lícito, aunque deberá estar vinculada a medidas más específicas a nivel del país. Los requisitos nacionales lícitos y el consumo de otras drogas ilícitas son supervisados por el Consejo Internacional de Control de Narcóticos del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)<sup>18</sup>. Los niveles de drogas que los Estados miembros tuvieron a comienzos de año (recopilados de los niveles inventariados, importación y producción nacional lícita) se han comparado con los niveles que deberían tener (de los inventarios anteriores menos el consumo, conversión a otros productos y exportaciones). Las discrepancias entre ambos son investigadas, tal como lo prescriben las Convenciones<sup>19</sup>, en vista de que las diferencias, además de los errores en la información, recopilación y de medida, pueden deberse a la desviación.

18 Ver, p.e. INCB *Narcotic Drugs Estimated World Requirements for 1994 and Statistics for 1992*, noviembre de 1993.

19 Una visión resumida de este mecanismo de supervisión se brinda en el documento de discusión de la PNUFID *Present Status of Knowledge on the Illicit Drug Industry*, ob. cit., pp. 15-18.

### *Control de precursores y productos químicos esenciales*

La elaboración de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas ilícitas, con excepción de la marihuana, no puede existir sin los productos químicos utilizados en la fabricación de heroína y cocaína, o los químicos precursores a partir de los cuales se elaboran las drogas sintéticas. Al igual que la desviación de drogas de sus canales lícitos, la desviación de los precursores puede llevarse a cabo en sus distintas etapas. En cada punto hay una variedad de técnicas de desviación, incluyendo el robo, sustitución, uso de rutas indirectas o documentación falsa. Cada etapa potencial de desviación requiere de una intervención estratégica para evitarla.

Si se puede prevenir la desviación de precursores de sus canales comerciales, entonces la industria de drogas ilícitas se verá obligada tanto a reducir su producción como a buscar formas alternativas para obtener los precursores. Las alternativas pueden incluir nuevos métodos de diversión, nuevas fuentes de abastecimiento (tales como la producción ilícita), sustitución de precursores, nuevas técnicas de elaboración, o la producción de diferentes drogas ilícitas. Cada una de estas puede acarrear un gran riesgo, costo y esfuerzos por parte de la industria de drogas ilícitas.

Existen importantes diferencias entre la prevención de la desviación de precursores y las drogas narcóticas producidas legalmente. Muchos precursores no están bajo regulación nacional e internacional, y en el caso de aquellos que lo están, raramente existen mecanismos de control o supervisión. Los precursores varían de acuerdo con el alcance de su uso lícito<sup>20</sup>. La Convención de 1988 dividió veintidós precursores en dos categorías (ver cuadros 1 y 2). Las características de las categorías e implicaciones para las estrategias de reducción de la oferta se pueden resumir como sigue. Los precursores incluidos en el cuadro 1 tienen pocos sustitutos disponibles, pocos usos lícitos y pocas transacciones lícitas. Las implicaciones en la reducción de la oferta son, por lo tanto, que pueden ser controlados con menos interrupción de las transacciones normales, si el control implica menor desplazamiento, sustitución por otros productos y que pueda demorar el desarrollo de sustitutos. Los precursores incluidos en el cuadro 2 tienen muchos sustitutos, varios usos lícitos en la industria y, por lo tanto, un elevado volumen de transacciones legales. Las implicaciones para las estrategias de reducción son la mayor dificultad (e impopularidad) para supervisar las diversas transacciones, y si se supervisa y controla, la sustitución será más rápida y fácil.

Estas observaciones sugieren que lo apropiado es el enfoque regional y de precursores específicos en la estrategia de reducción de la oferta. Sin embargo, las dos dimensiones del enfoque podrían no ser compatibles.

20 Ver Data Sheets on Substances Frequently Used in the Illicit Manufacture of Narcotic Drugs or Psychotropic Substances in the 1988 Convention UNDCP/TSB Scientific and Technical Notes, noviembre de 1991.

Para la cocaína y heroína, el énfasis regional parece estar garantizado si el enfoque de precursores específicos tiene menos posibilidad de aplicación (precursores del cuadro 2) En cambio, la producción de sustancias psicotrópicas que utilizan precursores del cuadro 1 y por lo tanto podrían ser más apropiados para la estrategia de control de precursores específicos, está menos concentrada geográficamente El desarrollo del control de precursores específicos para drogas podría por lo tanto ser apropiado si se puede ejecutar combinando aspectos tanto regionales como estrategias de precursores específicos, como convenga

Se podría llevar a cabo otro control de precursores, pero se necesitarían mayores investigaciones en los patrones de desviación Los precursores utilizados por las sustancias psicotrópicas deberían ser desviados cerca del lugar de fabricación, en vista de que se pueden producir en los alrededores (los precursores no necesariamente tienen que ser transportados al lugar de cultivo), y, por lo tanto, las estrategias de prevención podrían enfocarse según la región, tipo de droga y naturaleza del tipo más frecuente de desviación Sin embargo, para la heroína y cocaína los precursores podrían ser desviados más lejos del lugar donde están los centros de distribución de las empresas químicas y serían apropiadas diferentes estrategias

Todavía quedan por resolver algunos problemas básicos en el control de precursores Pese a que se intente regular, funcionarios judiciales y de aduanas tienen problemas en la identificación o en distinguirlos de otros productos químicos Las traducciones básicas de los nombres a otros idiomas, para no mencionar los implementos para pruebas químicas, no están disponibles para muchos precursores La organización de estos aspectos debería ser el primer paso en el desarrollo de una estrategia más amplia<sup>21</sup>

Existen actualmente una serie de proyectos específicos relacionados a los precursores, que ponen énfasis a nivel regional o de país La coordinación de estos esfuerzos de un relativamente pequeño número de organizaciones internacionales involucradas podría reducir las posibilidades de duplicación de esfuerzos y facilitar el proceso de aprendizaje en una relativamente nueva área de estrategia en formación

## ESTRATEGIAS CONTRA EL NARCOTRAFICO

### *Aritmética de la tasa de intercepción*

Sólo una pequeña porción de las personas que pasan por aduanas son detenidas y revisadas, sólo una fracción de ellos se dedican al contrabando de productos, y sólo una fracción de esos productos serán descubiertos Si el 1% de toda la gente (embarcaciones, automóviles, camiones y carga-

21 La Organización Mundial de Aduanas actualmente está preparando materiales de entrenamiento en relación a estas áreas

mentos) que pasan por aduanas fueran traficantes (probablemente una sobreestimación), la proporción de aquellos que pueden ser revisados minuciosamente sería de 10% (una sobreestimación en la mayoría de los casos)<sup>22</sup> Las posibilidades de que un traficante revisado sea detectado son de 50% (casi de seguro una sobreestimación), y la posibilidad de que un cargamento de droga sea interceptado es de 1 en 2000. Los aeropuertos, puertos y puestos fronterizos deberán variar en sus posibilidades de intercepción. El objetivo de un traficante es incrementar las probabilidades en favor de la intercepción. La introducción en años recientes de rayos-x y detectores de metales de diversos tamaños y niveles de sofisticación han sido principalmente para la detección de armas, y para la protección contra el terrorismo, pero casi no sirven para detectar el tráfico de drogas.

### *Evaluaciones de las tasas de intercepción y costo-efectividad*

A partir de un estudio previo, una reciente evaluación de las aduanas del Reino Unido y las intervenciones policiales contra la heroína entre 1979-90 escudriñaron una variedad de medidas de ingresos y salidas<sup>23</sup> Los resultados se resumen en el cuadro 2. Un índice de costo-efectividad sugiere que tanto la policía como las aduanas lograron avances en costo-efectividad hasta 1985, pero a partir de entonces el costo-efectividad descendió, y el de la policía (entre 320% y 530%) tiene un mejor nivel que las aduanas.

Aunque siempre pueden existir algunas diferencias en la interpretación de los resultados, de la escasa información disponible sobre la industria de drogas ilícitas, estos resultados concuerdan con el análisis de la aritmética

**Cuadro 2**  
**Tasa estimada de intercepción de heroína en el Reino Unido**  
**(% del monto traficado)**

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	Promedio de los 11 años
Aduanas	3,3	7,9	7,6	5,8	3,9	9,4	6,7
Policia	0,16	0,44	1,10	1,12	0,88	0,31	0,63

22 Por ejemplo, Canadá informó recientemente que alrededor de 4% de los camiones que cruzan las fronteras desde Estados Unidos podrían ser detenidos y revisados.

23 SUTTON, M y A MAYNARD Trends in cost-Effectiveness of Enforcement Activity in the Illicit Heroin Market, 1979-90 Yartic Occasional Paper 4, University of York Centre for Health Economics, 1994, y WAGSTAFF, A y A MAYNARD Economic Aspects of the Illegal drug market and drug enforcement policies in the UK Home Office Research Study 95, Londres HMSO, 1988.

de la tasa de intercepción. Obviamente, por la naturaleza de las actividades de las diferentes agencias de ejecución de la ley, las aduanas realizan grandes decomisos, y los resultados en el cuadro 2 no se presentan en su real dimensión, por lo que no deberían ser interpretados como tal, teniendo en cuenta diferencias en la efectividad organizativa, sino como la mera presentación del efecto total sobre el tráfico ilícito de heroína. La evidencia teórica y empírica disponible sugiere que el principal efecto de las estrategias de control de fronteras debe ser de disuasión, debido al riesgo percibido, planteado antes.

Los datos de las confiscaciones son utilizados a veces como un indicador implícito del desempeño de las estrategias contra el tráfico, y con frecuencia efectivamente lo son. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el valor de la venta de drogas en la calle, que usualmente se informa a través de la prensa, es por lo general más grande que el verdadero costo de reemplazo de drogas al traficante<sup>24</sup>. Es el mismo caso que si el tráfico ilícito se incrementa en un determinado lugar, *ceteris paribus*, las incautaciones también aumentarán. Un tercer punto para tomar en cuenta es que el monto de consumo y el número de incautaciones para indicar el desempeño de la aplicación de la ley pueden encontrar un fenómeno llamado «la profecía de la satisfacción»: un incremento de operativos policiales contra un tipo específico de grupo casi con seguridad incrementará las incautaciones. La medida del desempeño sería perfecta si el incremento de las incautaciones fuera mayor que el incremento de los operativos.

### *Efectos disuasivos, Riesgos percibidos y recursos rotativos*

En vista de que las verdaderas oportunidades de intercepción son relativamente bajas, la función principal de las aduanas es revisar su objetivo disuasivo: reducir el número de traficantes potenciales que creen que el premio será mayor que el riesgo. En este aspecto, las estrategias que acrecienten el riesgo percibido, tales como las de alto perfil, deben tener un mayor impacto en el tráfico que estrategias que no tienen ningún impacto sobre el verdadero riesgo. Sin embargo, el papel de la elasticidad de la demanda de pagos a quienes trasladan las drogas, y los subsecuentes efectos de desplazamiento y reemplazo, puede significar que tales estrategias son de corto plazo o tienen efectos mínimos. Lo anterior podría trasladarse de riesgo percibido a cerca de riesgo verdadero. Para la prevención de otros crímenes en los que el riesgo percibido juega un importante papel, la rotación de los recursos de prevención ha sido muy útil, en vista de que los criminales tienen un conocimiento equivocado sobre dónde están distribuidos los recursos y por lo tanto sobreestiman los riesgos. Un comentarista resumió esta propuesta estratégica de la siguiente manera:

24. QUANTITY ILLUSIONS AND PARADOXES OF DRUG INTERDICTION. Federal Intervention into Vice Policy. A RAND Note. Santa Mónica, EUA: RAND.

«Al mantenerlos suponiendo, tenemos una mejor oportunidad de que no dejen de ser honestos»<sup>25</sup>

Esto podría aplicarse más a algunas estrategias –tales como los operativos policiales callejeros– que a otras

## ESTRATEGIAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO

### *Panorama general*

Las estrategias de reducción de la oferta en el mercado de las drogas están por lo general dentro del campo del trabajo policial e investigativo, e incluyen una variedad de métodos. El objetivo es incrementar los costos y riesgos de la adquisición e incrementar los riesgos y reducir las ganancias en la venta. Esto se logra a través de la prevención y disuasión, directa o indirectamente.

La interrupción de las conexiones entre vendedores y consumidores en diferentes puntos de la industria ilícita ha sido identificada como una estrategia potencialmente fructífera<sup>26</sup>. La interrupción no debe ser únicamente a nivel del mercado, sino también entre la importación y la distribución mayorista, y entre los distribuidores minoristas y los consumidores. Aunque el número específico de conexiones podrá variar según el tipo de droga y ubicación, se cree que las drogas ilícitas cambian de manos varias veces entre la importación y la distribución minorista. Se considera que esto se debe en parte a la gran subida de precio en estas últimas etapas de la cadena de distribución<sup>27</sup>. Es difícil establecer conexiones confiables, y si se rompen toma tiempo, esfuerzos y se corre riesgos para restablecerlas.

El objetivo de la vigilancia policial de alto nivel en calles de venta de droga es incrementar el riesgo verdadero y percibido de los consumidores y vendedores al hacer el contacto. El mecanismo por el cual esto funciona en reducir la oferta no es directamente a través del precio de la droga. En vez de ello, se incrementa los costos a los posibles consumidores en términos de «perder tiempo» para hacer contacto con el vendedor, incrementar el riesgo de un arresto o ser víctima de algún delito callejero, como robo<sup>28</sup>. Una posible complicación de esta propuesta es que los consumido-

25 SHERMAN, L. «Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence», vol. 12 de *Crime and Justice: A Review of Research*, editado por M. Tonry. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

26 MOORE, M. «Supply Reduction and Drug Law Enforcement», *Drug and Crime*, vol. 13 de *Crime and Justice: A Review of Research*, editado por M. Tonry y J.Q. Wilson. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

27 Ver BOYUM, D. «Analysis of Cocaine and Heroin Market Structure: A Report Prepared for The Office of National Drug Control Policy». Cambridge, Mass.: BOTEC Analysis Corporation, 1993.

28 MOORE, M. «Achieving Discrimination in the Effective Price of Heroin», *American Economic Review*, 63 (2), 1973, pp. 270-277.

res no tienen un vendedor establecido y «seguro» y deben hacer compras frecuentes en el mercado ilícito con una imperfecta transferencia de información, como el desconocimiento de los niveles de dilución o impureza. La mayoría de las sobredosis accidentales se dan en personas que han tomado su dosis «normal» de una droga que ha tenido un súbito incremento de pureza<sup>29</sup>

Los operativos policiales se han usado como método de desactivar los mercados. Un operativo implica el súbito flujo de gran número de efectivos en una conocida área de venta de drogas, un incremento de cateos y rastillajes donde sea necesario, y la cada vez mayor aplicación de todos los poderes policiales (tales como estacionamientos indebidos para disuadir a posibles compradores ambulantes). Esto sirve para desalentar y para incrementar el riesgo –para consumidores y vendedores– de interrumpir el negocio ilícito callejero. Aunque es necesario considerar el desplazamiento del mercado a otras zonas o bajo techo, puede haber una caída neta en el negocio. También debe considerarse la posibilidad de que los operativos policiales contra cualquier crimen puedan derivar en una reducción de las relaciones con la comunidad, y se ha sugerido que algunos operativos resulten en un notable descontento de la comunidad.

Si estas potenciales desventajas pueden ser superadas, hay por lo menos tres ventajas en los operativos. Pueden tener un efecto disuasivo debido al incremento de la incertidumbre como en cualquier mercado ilícito. También se ha observado que tienen un efecto preventivo sobre el mercado, que dura más allá del curso verdaderamente intenso de los operativos. Tienen un efecto de «disuasión residual». Finalmente, la incertidumbre provocada por la rotación de los recursos de los operativos entre los mercados significa que la eficiencia preventiva se está incrementando con recursos limitados para maximizar la eficiencia mencionada previamente en relación a las estrategias aduaneras contra el tráfico de drogas.

La vigilancia policial orientada a problemas es el término desarrollado para las situaciones específicas e identificadas como crimonogénicas, no sólo en el mercado de las drogas. Pero en vista de que las drogas están relacionadas con frecuencia a otros problemas sociales, la delincuencia figura ampliamente en las actuales evaluaciones<sup>31</sup>. La propuesta involucra un análisis de la situación específica y el desarrollo de una estrategia o estrategias múltiples para cada situación, que podría incluir la realización

29 Particularmente para la heroína, en que el margen entre la dosis efectiva y la dosis letal es menor.

30 SHERMAN, L. W. «Police Crackdowns: Initian and Residual Deterrence», vol. 12 de *Crime and Justice: A Review of Research*, editado por M. Tonry. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

31 GOLDSTEIN, H. *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw Hill, 1990. Ver también HOPE, T. «Problem Oriented Policing and Drug Market Locations: Three case studies», en *Crime Prevention Studies*, vol. 2, editado por R. V. Clarke, 1994.

de operativos en algunas instancias. Por lo tanto, podría existir una estrategia apropiada para interrumpir las ventas bajo techo, si involucra un trabajo clandestino e investigativo, supervisión y la recaudación de suficiente información en la cual se base cualquier allanamiento.

Lo que no contiene esta corta revisión de las diferentes estrategias de reducción de la oferta en el mercado es una ubicación específica o un análisis sobre drogas específicas. Más adelante se presenta un ejemplo de la potencial importancia. Las condiciones pueden variar grandemente por país y por tipo de droga. Se critica a los operativos callejeros porque ponen en la mira a aquellos que ya pertenecen a los sectores más vulnerables de la población, en vez de a los vendedores y consumidores de más alto nivel social que son típicamente menos accesibles y trabajan en privado, y no públicamente. Obviamente, la validez de esta crítica depende del conocimiento de dónde se ofrecen las drogas ilícitas al consumidor, hecho que se considera en raras oportunidades.

### *Células de vendedores de cocaína*

En años recientes se ha tenido conocimiento de las «células» o grupos de trabajo de vendedores minoristas de cocaína colombianos en ciudades estadounidenses. Esto tiene por lo menos dos implicaciones importantes para las estrategias de reducción de la oferta en toda la cadena. La primera es que la interrupción de la cadena del tráfico entre mayoristas y minoristas se ha hecho difícil en vista de que las conexiones son cada vez más fuertes. Los vínculos entre las diferentes etapas se desarrollan únicamente dentro del sistema entre los miembros de los carteles que trabajan juntos, en vez de involucrarse con extraños. La segunda implicación es que a partir de que el gran aumento del precio de las drogas se da en etapas de la cadena más cercanas al consumidor, los carteles, a través del mantenimiento de relaciones internas en esta parte de la cadena, pueden ver cercenadas las cada vez mayores ganancias, luego de las grandes subidas de precio anteriores a la venta al consumidor final. Por lo tanto, los carteles podrían reducir el precio de la cocaína deliberadamente, y seguir obteniendo más ganancias por kilo que antes. Esto podría casi con seguridad incrementar la demanda a corto y largo plazo (a través de la incidencia y frecuencia del consumo<sup>32</sup>) y el tamaño total del mercado, así como el compartir el mercado a través de la eliminación de competidores. Esto, en vez, podría incrementar aún más las ganancias, al mismo tiempo que se tiene condiciones más seguras para operar.

32 Con base en una estructura epidemiológica, las tres principales medidas de consumo para un período determinado son: a) incidencia: el porcentaje de la población que se ha convertido en nuevos consumidores o iniciados, b) prevalencia: la proporción de la población que es consumidora, y, c) frecuencia: la frecuencia del consumo de drogas, tomando en cuenta la cantidad y pureza de la droga.

### *Variación de los niveles de ejecución de leyes*

No se sabe si existe una evaluación sistemática de las estrategias de mercado, particularmente a nivel nacional. Los países varían en la aplicación de sus estrategias de reducción del mercado doméstico de la oferta. Algunas estrategias se basan en una presunta correlación entre el grado (y gasto) de aplicación de la estrategia, oferta y consumo reducidos, y costo agregado reducido. Sin embargo, tal relación está lejos de poder ser verificada. En el nivel de la aplicación de estrategias, con frecuencia de ejecución de leyes, no queda claro qué factores externos comienzan a afectarlas. Casi no se considera el punto en que los beneficios marginales de la creciente ejecución de leyes es igual al costo marginal de los gastos más los factores externos negativos, aunque es ampliamente aceptado el principio económico de incrementar al máximo la recuperación de la inversión.

Sugerencias tentativas, por lo menos en cuanto a algunas aplicaciones que podrían ser repetidas o evaluadas en forma más sistemática, deben ser escogidas del limitado número de estudios nacionales disponibles sobre la aplicación de estrategias internas contra el mercado de drogas. Las estrategias de mercado podrían beneficiarse de una revisión comparativa de estudios existentes en todo el país que tengan en cuenta los diferentes niveles de ejecución de la ley, una comparación de los esfuerzos de Estados Unidos en ciudades diferentes, si están disponibles, de Holanda, donde la ejecución de la ley contra algunos tipos de drogas es uniformemente más tolerante<sup>33</sup>, Australia<sup>34</sup>, Reino Unido<sup>35</sup>, y los experimentos en Suiza con diferentes tipos de ejecución de la ley en diversas localidades<sup>36</sup>. Se podría añadir a esto que las conclusiones puedan ser aplicables sólo a los mercados de países de la OECD si la muestra no puede ser ampliada.

Se dará un breve resumen de las tres secciones siguientes, en cuanto a las estrategias penales y legales, y estrategias para reducir el lavado de dinero. El lavado de dinero es un área en desarrollo de la estrategia para la reducción de oferta de drogas ilícitas, de la cual sólo se presentará una descripción básica, pero sugiriendo algunas de sus vinculaciones con otras estrategias. Las estrategias tanto penal como legal, que sin duda impacta-

33 Ver LEUW, E «Drugs and Drug Policy in the Netherlands», en *Crime and Justice A Review of Research*, vol 14, editado por M. Tonry Chicago University of Chicago Press, 1991.

34 MARKS, R. E. «What Price Prohibition? An Estimate of the Costs of Australian Drug Policy», *Australian Journal of Management*, 16, 2, 1992, y MARKS, R. E. «Cannabis Laws: an analysis of costs», *Drug and Alcohol Review*, 13, 1994.

35 Ver PEARSON, G. «Drug control Policies in Britain», en *Crime and Justice A Review of Research*, vol 14, editado por M. Tonry Chicago University of Chicago Press, 1991.

36 Este ha sido el sujeto de varias investigaciones. Para una revisión ver HUBER, C. «Needle Park: what can we learn from the Zurich experience?», *Addiction*, 89, 1994, pp 513-516.

rán la oferta de drogas ilícitas, están bastante influidas por otros factores, lo que las distingue ampliamente de otras áreas ya descritas

## ESTRATEGIAS PENALES

Las estrategias penales tienen un rango bastante amplio y son complejas. Están determinadas por otros factores, además de la influencia sobre la oferta de bienes, y aquí sólo se puede intentar una pequeña incursión a la vinculación con la reducción de la oferta.

Las estrategias penales tienen dos importantes posibilidades para influir sobre la reducción de oferta de drogas ilícitas. La primera es el efecto incapacitante derivado de la encarcelación de aquellos involucrados en la industria de drogas ilícitas. La segunda es el efecto disuasivo del castigo. La disuasión opera a través de la combinación de la percepción de la posibilidad de ser capturado, combinado con la percepción de castigo que tiene el sistema penal. Las políticas de sentencias determinan el tiempo de inhabilitación y el posible efecto disuasivo del castigo. La forma más extrema de inhabilitación y disuasión es la practicada por algunos países donde los crímenes relacionados a drogas son castigados con la pena de muerte.

Al igual que con otras estrategias para reducir la oferta de drogas ilícitas, las estrategias penales producen efectos secundarios y otros de su propia naturaleza, y las características y complejidades introducidas por el sistema judicial penal se revisarán más adelante.

### *Estrategias legales*

La categorización de drogas específicas como ilícitas pertenece a la estrategia global, tanto a nivel nacional como internacional, que proporciona el contexto y justificación para el desarrollo de muchas de las estrategias de reducción de la oferta descritas en este artículo. El amplio rango de regulaciones de apoyo sirve para definir el carácter de las restricciones legales sobre la oferta de ciertas sustancias a nivel nacional. Las estrategias legales se ajustan a las estrategias penales a través de la noción de castigo impuesta para la trasgresión de las leyes sobre drogas.

Las estructuras legales específicas varían a nivel nacional, reflejando la diversidad de las tradiciones, culturales y de aspectos socioeconómicos. Las leyes que se refieren a diferentes drogas varían según un amplio espectro, desde aquellas que se adquieren libremente sin restricción alguna, a diversos grados de prohibición. La propia prohibición abarca un espectro que varía a través de las diferentes posibilidades de acuerdo con las restricciones y regulaciones (quizá a ciertos grupos de edad y grupos de consumidores), hasta ningún uso por ninguna circunstancia. Comparativamente, pocas de las que aquí son consideradas «drogas ilícitas» están prohibidas en todas las circunstancias. Por lo tanto, a nivel de uso médico y

científico aceptado, las drogas que en otras circunstancias son consideradas como ilícitas, pueden ser lícitas. Estas variaciones son la base de las Convenciones de las Naciones Unidas, tal como se define al inicio de este artículo.

Aunque la prohibición puede en principio tener una gran variación, el grado en que la ley debe ser ejecutada también tiene una gran variación. Las restricciones sobre la oferta y consumo de drogas ilícitas pueden ser puestas en práctica también en un amplio espectro. El efecto simbólico de la prohibición, como significado de control social para restringir la oferta y consumo de drogas ilícitas, no ha sido diferenciado totalmente a nivel empírico de los efectos de los diversos grados de ejecución de la ley, y permanece como un asunto que debe ser investigado ampliamente. La medida en que el nivel de prohibición provoca una reducción de la oferta y consumo ilícito, y abarca el costo social, todavía no ha sido identificada. Esta es la plataforma sobre la cual la ejecución de leyes busca imponer una mayor reducción de la oferta contra la continua infracción. El relativo impacto de los diferentes grados de ejecución en términos de reducción de la oferta de drogas ilícitas y la totalidad del costo social, es un tema que ha sido identificado como potencialmente fructífero para la investigación de políticas<sup>37</sup>.

#### LAVADO DE DINERO

Las ganancias obtenidas de la venta de drogas ilícitas proporcionan el incentivo para esa industria. El efectivo lavado de dinero es la transferencia de ganancias monetarias ilícitas hacia canales o negocios lícitos al punto que la fuente ilícita no pueda ser rastreada. El objetivo de las estrategias para prevenir, obstruir o interceptar el lavado de dinero es eliminar las ganancias y los incentivos para la oferta de drogas ilícitas.

Las estrategias contra el lavado de dinero caen en dos amplias categorías: legislación y estrategias reguladoras dirigidas a obstruir y prevenir (reduciendo la oportunidad e incrementando el riesgo), y actividades de investigación que resultan en detenciones y confiscación de propiedades (reduciendo las recompensas).

Los objetivos de las estrategias de interrumpir o descubrir las actividades de lavado de dinero pueden ser vistas algunas veces como absorbidas por los objetivos de las transacciones lícitas del mercado financiero. Los factores que apoyan al mercado mundial, las actividades financieras y las empresas económicas pueden también facilitar actividades relacionadas, como el lavado de dinero. La creciente computarización de las transacciones financieras, particularmente a nivel internacional, el cada vez mayor tamaño de estas transacciones, el creciente número de personas y empresas

37 Ver, p.e., KLEIMAN, M. R. *Against Excess Drug Policy for Results*. New York: Basic Books, 1992.

involucradas en el mercado mundial, los cada vez más complejos vínculos entre organizaciones y compañías comerciales multinacionales y multifacéticas, hacen que los rápidos movimientos y multiestratificadas etapas faciliten el lavado de dinero. Las estrategias regulatorias dirigidas a obstaculizar el lavado de dinero, tales como incrementar la transparencia y la posibilidad de rastrear, descubrir el secreto bancario, poner límites a los depósitos y movimientos financieros, producen e incrementan la burocratización del sistema, que algunas veces es considerado como un costo que deben asumir los negocios lícitos. Los mercados financieros prefieren mantener la confidencialidad. Los intentos se realizan para fortalecer las estrategias y regulaciones dirigidas a la etapa inicial de «colocación», en la que el dinero es introducido al sistema lícito y donde es más vulnerable<sup>38</sup>.

## EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DEL DESPLAZAMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE ESTRATEGIAS

El éxito en los esfuerzos de reducción de la oferta se ve influido por la capacidad de la industria de drogas ilícitas de relocalizarse y reproducirse en cualquier otro lugar, en la misma forma o con una ligera modificación. Los asuntos vinculados al desplazamiento (algunas veces llamado desviación) son fundamentales en determinar la efectividad a largo plazo de las estrategias de reducción de la oferta. Aunque es difícil, si no imposible, medir en detalle los efectos del desplazamiento, esto no significa que no ocurran o que no se intente una mayor comprensión de ellos.

### FORMAS DE DESPLAZAMIENTO

El desplazamiento del crimen ocurre cuando los esfuerzos de prevención o de ejecución de las leyes incrementan el riesgo de la actividad ilegal y lo obligan a trasladarse a cualquier otro lugar. Un aspecto que se considera con frecuencia en la industria de drogas ilegales es su ubicación, o localización (antes de que se desplace) en algunos lugares y no en otros, y que esas ubicaciones reflejen los patrones de riesgo impuestos por la ocurrencia de acontecimientos geográficos, de la actividad social y económica, así como por la ejecución de la ley<sup>39</sup>. Para los tipos de crímenes además de los relacionados a la industria de las drogas ilícitas, la prevención del crimen es vista con mayor frecuencia como «dando forma» a la distribución del crimen. En el contexto de los esfuerzos para la reducción de la oferta, un efecto de la concentración sobre la manipulación estratégica de los factores

38 Ver manual de entrenamiento sobre lavado de dinero del PNUFID, 1994.

39 Ver BARR, R y K PEASE «Crime Placement, Displacement and Deflection», *Crime and Justice: A Review of Research*, vol 12, editado por M Tonry Chicago University of Chicago Press, 1991. Esta es probablemente la más extensa revisión sobre temas de desplazamiento.

de riesgo debe apuntar hacia la localización de la industria de drogas ilícitas donde tenga el menor costo social agregado (en consecuencia el término desviación) En la mayoría de las economías de mercado, el menor costo social para la mayoría de la población debe ser el que ocurre a través de la ubicación del mercado de drogas ilícitas en zonas específicas de las ciudades –estas están bien definidas, y muchas de ellas, aunque no toda la gente, son posibles de evitar–

Aun si no se da una reducción neta de la oferta, el objetivo de las estrategias de reducción es que esta perspectiva podría minimizar el costo social neto de la industria en diferentes etapas Los esfuerzos para la reducción de la oferta que desvían partes de la industria a cualquier otro lugar, por definición incrementan el costo y el riesgo en que incurre la industria de drogas ilícitas El cuadro 3 muestra los tipos de desplazamientos identificados hasta el momento

En la evaluación de la efectividad de las estrategias para la reducción de la oferta deben ser considerados tres factores en términos de desplazamiento Estos son la velocidad, la extensión y el efecto neto del desplazamiento

**Cuadro 3**  
**Seis formas de desplazamiento de la industria de drogas ilícitas en distintas etapas<sup>40</sup>**

*Temporal* El mismo delito ocurre en fecha posterior *Ejemplo* La interrupción de la venta en la calle aumenta el tiempo de venta entre el vendedor y el consumidor

*Espacial* El mismo delito ocurre en diferente lugar *Ejemplo* El cultivo ilícito se reinicia en una región diferente

*Táctica* El mismo crimen ocurre con un método diferente *Ejemplo* Cambio del *modus operandi* o formas de ocultamiento durante el tráfico

*De objetivo* Algunos crímenes ocurren en diferentes objetivos *Ejemplo* Cambio de la ruta de tráfico

*Tipo de crimen* Ocurre un crimen diferente *Ejemplo* Los vendedores de heroína comienzan a vender marihuana

*Perpetrador* El mismo crimen es efectuado por diferente delincuente *Ejemplo* Se recluta a una nueva persona para trasladar drogas

40 El cuadro ha sido adaptado de la estructura general sobre desplazamiento criminológico, en BARR, R y K PEASE «Crime Placement», ob cit , 1990

Si se puede desplazar cualquier aspecto de la industria de drogas ilícitas que tome tiempo relocalizar, aun si en el largo plazo pueda regresar a los mismos niveles, entonces ha tenido un efecto preventivo y de interrupción. De mantener estos efectos por largo tiempo, las ganancias de la industria de drogas ilícitas caerán. La habilidad y motivación se deteriorarían con el tiempo. La velocidad del desplazamiento es, por lo tanto, un aspecto crucial que tendrá grandes variaciones según el tipo de droga, el contexto y etapa de la industria. Tomará mucho más tiempo restablecer la producción luego de la clausura de un laboratorio ilícito, que a un vendedor regresar a la calle luego de una detención.

Es mucho más caro instalar un nuevo laboratorio (y será más arriesgado adquirir nuevo equipo y capacitar personal) que reclutar nuevos traficantes como «correos» para una ruta específica. Si las estrategias pueden continuar incrementando los costos para este negocio, se podría esperar que se reduzca el alcance del desplazamiento. Si este alcance es menor de 100%, entonces se han logrado triunfos en el aspecto preventivo de la ejecución de la ley. Si se interrumpe un mercado, se podría relocalizar, y el volumen de los clientes de la nueva ubicación podría mantenerse reducido. Igualmente, el nuevo laboratorio podría ser menos eficiente y productivo que el anterior, con lo que caería el rendimiento. El alcance que podría tener el desplazamiento puede ser visto en términos de elasticidad: los efectos esperados del desplazamiento serán diferentes según cada estrategia, así como para cada droga y contexto. Una dura estrategia de sustitución de cultivos podría resultar en un total desplazamiento en un corto período de tiempo, teniendo en cuenta que los laboratorios intervenidos no podrían ser reemplazados completamente.

El cambio neto del costo social es el factor crucial por el cual el desplazamiento y la desviación podrían ser perfectamente evaluados. Los efectos del desplazamiento corren junto al espectro de lo benigno, a través de lo neutral donde el costo es el mismo, a lo maligno si la estrategia empeora la situación original. Un ejemplo de lo último sería una estrategia de vigilancia policial que logra desplazar una pandilla que desencadenó la violencia por el control de un territorio donde comerciar la droga. En esto último, el efecto neto de una aparentemente exitosa reducción de la oferta sería negativo.

#### EL MECANISMO DE LOS PRECIOS DETERMINA EL DESPLAZAMIENTO Y EL REEMPLAZO

En vista de que las ganancias son el objetivo de la industria de drogas ilícitas, los precios a diferentes niveles entre el productor y consumidor son un valioso indicador de la interacción entre la oferta y la demanda y los mecanismos para ejecutar las leyes. Si se puede reducir la oferta, los precios suben en un corto plazo. El principal efecto de la reducción de la oferta debería ser el incremento del precio de las dro-

gas<sup>41</sup> Las estrategias implícitamente operan en primer lugar bajo la presunción de que su efecto es reducir la demanda y el consumo, en vez de traer nuevos vendedores al mercado de la droga. Sin embargo, una subida de precios actúa como un incentivo para las ganancias que reestimula la oferta a través del desplazamiento y el reemplazo. El poder o capacidad del mecanismo de precios para provocar el desplazamiento y reemplazo a diferentes etapas estará determinado por el diferencial de precios y el incentivo de las ganancias entre las diferentes etapas de la industria. Un gran diferencial de precios entre las diferentes etapas podría derivar en un desplazamiento y reemplazo total, aunque los menores incentivos podrían tomar más tiempo y podrían resultar en la caída neta de la actividad vinculada a las drogas ilícitas.

Aunque los datos anteriores pueden estar fragmentados, con algunas indeterminaciones debido a los diferentes niveles de pureza/dilución y la influencia de la estructura del mercado, estos pueden ser fuertes indicadores de una dirección general de las fuerzas del mercado. Estos indicadores tienen directa aplicabilidad tanto para la distribución de recursos como para la reducción de la oferta y la evaluación de su efectividad. Pueden derivarse dos posibilidades. Primero, los precios de las drogas pueden proporcionar alguna indicación de las etapas de la industria de drogas ilícitas en que las estrategias para la reducción de la oferta sean más eficientes. Tales etapas pueden variar de acuerdo con el tipo de droga y contexto. Segundo, luego de contabilizar por asuntos de información y registro, el patrón de análisis de datos de precios puede proporcionar indicadores importantes de las diferencias entre áreas geográficas que reflejen variación en la efectividad de la ejecución de la ley.

El amplio incremento absoluto del precio de las drogas traficadas internacionalmente —y, por lo tanto, de las ganancias— se logra ampliar entre la venta mayorista y venta al menudeo. El cuadro 4 muestra las subidas de los precios entre mayorista y minorista de cocaína y heroína en ocho países de Europa que contabilizaron una gran proporción de las ventas continentales en ambos productos en 1992. Se cree que las alzas absolutas para marihuana son pequeñas debido a que el valor de esta droga ilícita es menor por kilo. Pese a las variaciones por países y entre los precios de las dos drogas, el promedio de las tasas de las alzas de los precios de la cocaína y heroína es casi idéntico, de 219% y 220% entre el nivel mayorista y minorista, mostrando que los precios se multiplican por más del doble en esta etapa.

41 Ver MOORE, M. «Supply Reduction and Drug Law Enforcement», en vol. 13 de *Crime and Justice: A Review of Research*, editado por M. Tonry y J. Q. Wilson. Chicago: University of Chicago Press, 1991. A nivel minorista, debe incrementarse el tiempo de investigación de consumidores en vez del precio.

**Cuadro 4**  
**Porcentaje de las alzas de precios de venta mayorista-minorista para**  
**cocaína y heroína en Europa, 1992<sup>42</sup>**

Subs-tancia	Bél %	Fra %	Ale %	Ita %	Hol %	Por %	Esp %	Rs %	Pro-medio
Heroína	375	188	227	130	205	155	125 187	327	220
Cocaína	177	312	184	175	252	179	182	288	219

*Fuente* Informe Anual CND de la PNUFID por Estados miembros

*Nota* Las tasas de alzas de precios para heroína en España son para el tipo 3 y 4 de heroína respectivamente

Aunque el porcentaje de la tasa de alzas de precios es elevado en toda etapa entre el cultivo (producción de drogas sintéticas) y la venta al consumidor, en términos absolutos es mucho mayor en las últimas etapas, cuando el precio está al nivel más alto. Por lo tanto, para elevar el precio minorista por un monto grande, las estrategias de reducción de la oferta en el punto entre el mayorista y el minorista deben ser más efectivas. Sin embargo, esto podría también indicar que las estrategias de reducción de la oferta son bastante efectivas al elevar artificialmente los precios sobre su nivel en el mercado libre. La posibilidad de esto, a pesar de que su ocurrencia sea óptima, debe merecer una mayor investigación.

El corolario del anterior análisis es que la aplicación de las estrategias para la reducción de la oferta en las primeras etapas de la cadena de la industria de drogas ilícitas debe ser menor que las ganancias, proporcionalmente a sus costos. Cualquier aumento de precio a consecuencia de los esfuerzos de reducción de la oferta centralizados en los cultivos, elaboración y tráfico, debe ser mayor en términos porcentuales, pero menor en absolutos<sup>43</sup>. Los aumentos de precios debido a los esfuerzos de reducción de la oferta en las primeras etapas de la cadena son fácilmente absorbidos por las posteriores etapas de la industria de drogas ilícitas.

42 Una más detallada descripción sobre como se generaron estos precios se brinda en el documento *Cocaine and Heroin Trafficking and Prices in Europe, 1983-92* UNDCP Conference Room Paper for the CND, 1994. Los precios mayoristas para el Reino Unido se extrapolaron de los datos de 1991 y 1990.

43 Muchos de estos temas se derivaron del trabajo de Reuter y colegas, p.e., REUTER, P y M R. KLEIMAN «Risks and Prices: An Economic Analysis of Drug Enforcement», en vol 7 de *Crime and Justice: A Review of Research*, editado por M. Tonry. Chicago: University of Chicago Press, 1991. Los criterios de evaluación para estrategias deberían ser el impacto efectivo sobre la distribución al menudeo, de los incrementos de precios, por unidad vendida en las diferentes etapas de las estrategias de reducción de la oferta.

El precio de la hoja de coca en Perú y Bolivia es por lo menos 780% menor que el precio mayorista de la cocaína producida en Colombia, lo que se muestra en el cuadro 2 del Anexo para todas las etapas de la industria. Utilizando precios de 1992 de los informes que los Estados miembros han enviado al Secretariado, la subida de precios «total» de los precios mayoristas colombianos (es decir, hoja de coca) al precio de minorista en Estados Unidos y Europa fueron

- *Estados Unidos* \$98 320-598 320 por kg *incremento de 5 952%-37 714%*
- *Promedio europeo* \$87 320-\$143 329 por kg *incremento de 5 297%-8 630%*

Los precios son aproximadamente entre 50 y 350 veces más altos en la etapa minorista que en la etapa de producción. Estos diferenciales son tan grandes por kilogramo que los márgenes de ganancias potencian las posteriores etapas, que reducen cualquier costo impuesto por quienes ejecutan las leyes en las etapas iniciales de la industria de drogas ilícitas. Estos beneficios serán más que suficientes como para proporcionar un suministro voluntario de personal y equipo necesario en todas las etapas previas a la venta minorista. La consecuencia es que en cada etapa, el poder del diferencial de precio provocará un rápido y completo desplazamiento y reemplazo de la industria de drogas ilícitas, como secuela de los esfuerzos de reducción de la oferta.

#### EL DESPLAZAMIENTO OPUESTO LA DIFUSIÓN DE BENEFICIOS PREVENTIVOS

La antítesis del desplazamiento y el reemplazo es lo que se viene llamando difusión de los beneficios preventivos<sup>44</sup>. Se refiere a los efectos positivos de la reducción de la oferta en las áreas y aspectos de la industria de drogas ilícitas que no eran el objetivo directo de una estrategia específica. El principal mecanismo a través del cual esto opera es la diferencia entre el riesgo verdadero y el percibido, debido al total desconocimiento de los delincuentes. Los traficantes que encuentran mayores controles en un aeropuerto de un país pueden creer que igual severidad se ha impuesto en otros aeropuertos y pueden cesar su actividad en todo el país, en vez de en ese único aeropuerto. Las estrategias efectivas en la reducción de la oferta podrían aprovechar el desconocimiento de los delincuentes de muchos aspectos de la industria de drogas ilícitas, para maximizar los efectos preventivos con el mínimo de recursos. Dos ejemplos específicos desarrollados al comienzo de este artículo fueron las actividades de perfil alto y la

44 CLARKE, R. V. y D. WEISBURD «Diffusion of Crime Control Benefits: Observaciones on the Reverse of Displacement», en *Crime Prevention Studies*, vol. 2, editado por R. V. Clarke. Londres: Heinman, 1993.

rotación de los recursos de reducción de la oferta, para mantener en zozobra a la industria de drogas ilícitas

## EFFECTOS SECUNDARIOS DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA OFERTA

Esta sección presenta brevemente los factores secundarios externos que afectan las estrategias para la reducción de la oferta. Cualquier evaluación seria de los triunfos obtenidos de la reducción de la oferta de drogas debe tomar en cuenta estos factores, y, con respecto a los posibles elementos externos negativos, se deben considerar las medidas que las mantienen al mínimo. Aquí sólo se ofrece un corto panorama o introducción, que podría beneficiar a una investigación más completa sobre los efectos de las estrategias para la reducción de la oferta. Los tópicos incluidos se resumen en el cuadro 5.

### EFFECTOS SOBRE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

La presión sobre los sistemas de justicia penal debido al aumento de los arrestos por la alta intensidad de la vigilancia policial sobre el tráfico de drogas es un importante efecto secundario de las estrategias para la reducción de la oferta. Hay cada vez más evidencias de que en algunos países el número de detenciones vinculadas a drogas ha crecido tanto que el sistema de justicia penal se encuentra bajo una severa presión. La definición de un arresto vinculado a drogas puede, por supuesto, variar de acuerdo con los crímenes cometidos como parte de la industria de drogas ilícitas, delitos donde hay drogas involucradas, a crímenes cometidos para conseguir dinero para comprar drogas.

Los efectos del sistema de justicia criminal van desde el tiempo policial en el proceso (excluyendo el tiempo previo al arresto y costos), detención antes del juicio, el tiempo y costos de los tribunales a diferentes niveles, y el subsecuente impacto sobre las prisiones.

Tanto el creciente número absoluto de condenas vinculadas a drogas como el frecuente aumento de la extensión de las condenas pueden tener efectos adversos sobre las condiciones de las cárceles. La sobrepoblación es sólo un aspecto, que, en sí mismo, tiene mayores efectos adversos sobre las condiciones y la consecuente violencia en las prisiones. En la documentación de la Comisión de Estupefacientes de 1995 han considerado alternativas a las condenas (ver E/CN.7/1995/6). El crecimiento de la disponibilidad y consumo de drogas en las prisiones, el consecuente incremento del HIV y la exposición de criminales vinculados a drogas de bajo nivel (tales como traficantes que no se dedican a ninguna otra actividad criminal) a la «escuela del crimen» que significa cumplir una sentencia, son efectos que golpean duramente algunas estrategias para la reducción de la oferta y que requieren ser considerados.

**Cuadro 5**  
**Aspectos secundarios de las estrategias para la reducción de la oferta**

Categoría	Efecto
A Efectos sobre el sistema de justicia penal	Agotamiento de los recursos en persecución, tribunales y cárcel Carceles sobrepobladas, «escuela del crimen», drogas e HIV en las prisiones
B Corrupción	Falta de información, desinformación, voluntad reducida
C Costos en salud relacionados al desconocimiento de la pureza y toxicidad	Los consumidores se mueven entre diferentes compradores, los vendedores usan diferentes productos adulterantes la mayor incertidumbre incrementa el riesgo
D Crimen por avaricia para financiar el consumo de drogas	Pillaje, robo, hurto, fraude, crimen en vehículo motorizado La compra de seguros aumenta Áreas con elevado nivel de criminalidad vinculadas a áreas de alto consumo de drogas
E Violencia relacionada a la industria de las drogas	Asalto, amenaza, intimidación, disparos, etcétera Disputas territoriales Temor generalizado

## CORRUPCIÓN

La corrupción de funcionarios a diversos niveles, y en varios países, puede derivar en el socavamiento de muchos de los principios básicos de un gobierno democrático. El objetivo es corromper funcionarios para interrumpir la efectividad de las estrategias para la reducción de la oferta y proteger la industria de drogas ilícitas. Las consecuencias negativas de corrupción en niveles altos del gobierno y las instancias administrativas

pueden tener una influencia disociadora sobre otros intereses públicos de los Estados miembros

#### EFFECTOS EN LA SALUD RELACIONADOS A IMPUREZAS Y DILUYENTES

Las drogas ilícitas son por naturaleza de pureza y toxicidad desconocidas, por tres razones el procesamiento y elaboración no estandarizados, el desconocimiento de los niveles de dilución, y la naturaleza desconocida de los productos adulterantes. Todos estos parámetros impactan sobre la calidad del producto, lo que puede poner en riesgo la salud del consumidor. Los productos nuevos y mezclados que son introducidos en el mercado también pueden significar riesgos. En algunas instancias estos factores de riesgo se pueden agravar con las estrategias para la reducción de la oferta, por los efectos que estas tienen, lleva a los proveedores a sustituir los productos adulterantes y cambiar los niveles de pureza de las drogas, traslado de los consumidores a diferentes abastecedores.

#### DELITOS POR AVIDEZ PARA FINANCIAR EL CONSUMO DE DROGAS

Las estrategias de reducción de la oferta incrementan el precio de las drogas ilícitas. Los consumidores, particularmente los adictos a las drogas ilícitas, pueden terminar cometiendo delitos (pillajes, robos, hurtos, fraudes y crímenes en vehículos motorizados) para conseguir dinero que les permita asegurarse el suministro de droga. La magnitud de delitos vinculados a drogas continúa estando sujeta a disímiles datos empíricos. Aunque los estudios varían, un elemento común es que en muchos países de la OECD el crimen por drogas ha crecido rápidamente y contabiliza más de la mitad del valor total de la propiedad involucrada<sup>45</sup>. Las consideraciones del incremento de precios establecido por las estrategias para la reducción de la oferta, muchas veces sobre el precio del mercado, podrían implicar que el nivel relativo de crímenes por drogas es también artificialmente alto, como resultado indirecto de esas estrategias. Conforme se vuelven más «exitosas» al incrementar el precio, se podrían anticipar estos aumentos de corto plazo en las tasas de criminalidad. Esto varía por tipo de droga, ubicación y oportunidad criminal. Los incrementos en el precio de la marihuana, por ejemplo, no resultan en delitos al nivel de la heroína o cocaína, en vista de que la marihuana absorbe una pequeña proporción del ingreso en la mayoría de los casos. Aunque la evidencia en los delitos por drogas está siendo debatida arduamente, el crimen por avaricia de drogas puede ser el más grande costo social de las estrategias para la reducción de la oferta que no son perfectamente efectivas<sup>46</sup>.

45 La sección en el documento de la comisión E/CN.7/1995/ incluye algunos datos empíricos sobre el volumen y valor de los delitos para la adquisición de drogas.

46 Para ejemplos, ver N. SOUTH «Drugs Control, Crime and Criminological Stu-

## VIOLENCIA RELACIONADA A LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS

La violencia suele ocurrir en diferentes etapas de la industria de drogas ilícitas, e incluye la presión hacia los campesinos para que las cultiven, violencia vinculada a la corrupción e intimidación a autoridades. Alguna de esta violencia producida por la industria de drogas ilícitas busca interrumpir las estrategias de reducción de la oferta. En Colombia se han registrado aproximadamente 23 000 muertes en 1993<sup>47</sup>, aunque no se conoce la proporción de esta cifra a diferentes aspectos (rivalidad entre carteles, asesinatos de informantes, intimidación, etcétera). A nivel de venta minorista, la rivalidad entre grupos de narcotraficantes en algunas oportunidades se da por las ventas y control del mercado en algunas áreas de ciudades del interior de países de la OECD. Entre los países de la OECD, esto es más evidente en Estados Unidos y con frecuencia está vinculado a la amplia disponibilidad de armas<sup>48</sup>. Se ha sugerido que los esfuerzos para la reducción de la oferta, para interrumpir la venta callejera, pueden derivar en el desplazamiento de algunas pandillas y a luchas por territorio<sup>49</sup>.

## CONCLUSIONES

La totalidad de la estructura conceptualmente simple del análisis utilizado en este artículo se basa en la convergencia de las diferentes partes que componen la reducción de la oferta, que han producido varios beneficios correlativos, de los cuales se esbozan cinco. La estructura ha facilitado 1) la identificación de temas comunes a las diferentes estrategias, 2) la descripción y análisis de las conexiones entre las estrategias que operan a diferentes niveles de la cadena de la industria de drogas ilícitas, 3) una revisión de los diferentes factores que contribuyen a cambiar el panorama de costos relacionados a las drogas ilícitas, 4) la introspección del probable impacto total de los esfuerzos globales para la reducción de la oferta en relación a los diferentes aspectos, y, 5) la incorporación de los objetivos generales de la política internacional contra las drogas como una estructura dentro de la cual convergen armoniosamente los objetivos e indicadores de

dies», Oxford Handbook of Criminology, editado por M. Maguire, R. Morgan, y R. Reiner, Oxford: OUP, 1994. International Cooperation in Crime Prevention, Criminal Justice and Drug Policy 1994. UNDCP draft Discussion paper for ACC Subcommittee on Drug Control.

47 No todas están necesariamente vinculadas a la industria de drogas ilícitas. Fuente: Comunicación personal con un funcionario de la OMA (WCO).

48 COOK, P. J. «The Technology of Personal Violence», en vol. 14 de *Crime and Justice: A Review of Research*, editado por M. Tonry. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

49 REUTER, P. On the Consequences of Toughness. A RAND Note. Santa Mónica: RAND, EUA, 1991.

desempeño de las partes constituyentes. Se sugieren mayores análisis al respecto y, en su interior, esta estructura podría ser una vena fructífera para el logro de los objetivos de las políticas de control de drogas. Se han hecho propuestas tentativas en vista de posibles próximos pasos.

Los logros en efectividad y eficiencia sin duda se pueden obtener en algunas áreas identificadas en la reducción de la oferta. Las buenas y malas prácticas podrían ser identificadas a través de mayores comparaciones nacionales. Corresponde a las autoridades nacionales y a las organizaciones internacionales la asignación de los recursos disponibles. Se pueden obtener beneficios de las ventajas de la reducción de la oferta en áreas específicas. Una posibilidad común a varias áreas del desarrollo de la estrategia es la potencialidad de la ampliación de la percepción de riesgo entre aquellos involucrados en la actividad ilícita, como por ejemplo la rotación de recursos para ejecución de la ley. Igualmente, la identificación y adopción de estrategias que aparentemente pueden resultar en el desplazamiento o reemplazo y que pueden producir mejoras en la eficiencia.

Es raro que se conozca que los incrementos en la oferta de drogas ilícitas casi con seguridad no pueden ser igualados con el fracaso de las estrategias de reducción de la oferta. El papel del cambiante aspecto socioeconómico y otros que influyen en determinar las variaciones en la tasa de criminalidad está bien documentado en otras áreas de la industria de drogas ilegales<sup>50</sup>. Este es un tema que apareció como relevante a muchas estrategias de reducción de la oferta, que necesita una mayor atención de la que ha recibido en este documento preliminar. Por ejemplo, el cultivo ilícito se encuentra influido por el desarrollo legal de la agronomía y tecnología, el tráfico ilícito tiene mayores oportunidades y mejor camuflaje con el incremento del comercio internacional legal, el lavado de dinero se facilita a través del desarrollo de los movimientos financieros internacionales por redes informáticas. El señalar las actividades sociales rutinarias y las cambiantes condiciones socioeconómicas proporciona oportunidades para la industria de drogas ilícitas en formas en que las estrategias para la reducción de la oferta sólo pueden ser reactivadas. Las oportunidades delictivas crean demanda en cualquier parte de la cadena de la producción ilícita, por ejemplo, facilitar el tráfico puede abrir nuevas rutas y mercados. Las estrategias para la reducción de oferta, por lo tanto, tienen la ingrata tarea de tratar de detener el mercado de drogas ilícitas, cuando los principales determinantes de ese mercado pueden estar en cualquier otra parte. Esto necesita mayores investigaciones empíricas, pero la sugerencia es que en vista de que la industria de drogas ilícitas continúa expandiéndose, las estrategias para la reducción de la oferta son criticadas muchas veces sobre la base de expectativas no realistas. Perspectivas más sensatas podrían aparecer de la consideración de las recientes mejoras en la infor-

50 COHEN, L. E. y Marcus FELSON «Social Change and crime rate trends: a routine activities approach», *American Sociological Review*, 44, 1979, pp. 588-608.

mación y de conocimientos, en relación a la dinámica y efectos de la industria de drogas ilegales y las estrategias para la reducción de la oferta. Es necesaria una mayor investigación en las formas de incorporar tales nuevas áreas de información y desarrollar indicadores de desempeño para las estrategias para la reducción de la oferta.

Recientes descubrimientos en la base de conocimiento e información relacionada a las estrategias de reducción de la oferta muestran que ellas pueden, en algunas circunstancias, derivar tanto en costos como en beneficios para los Estados miembros. Algunos de los costos que se cubren en esta revisión podrían ser añadidos a los gastos monetarios sobre las estrategias de reducción de la oferta. Podría ser importante una mayor información sobre los mecanismos en los que las estrategias para la reducción de la oferta son efectivas en términos de costo-beneficio.

Si aparecen circunstancias por las que el logro de la reducción de la oferta de drogas ilícitas produce un costo para la sociedad que es más grande que los beneficios que se puedan obtener en la reducción de la oferta de drogas, podría haber una pérdida neta para los Estados miembros involucrados en tales actividades. Se debe brindar consideraciones en las formas en las que las estrategias para la reducción de la oferta deben ser desarrolladas para minimizar tanto la oferta de drogas como el costo total para la sociedad en asuntos relacionados a la industria de drogas ilícitas.

## ANEXO

Cuadro 1

Efecto de la erradicación de cultivos en los principales países productores, 1992-93

<b>País/ Región</b>	<b>% erradicado 1992</b>	<b>% erradicado 1993</b>	<b>% cambio en en el área neta de cultivo</b>	<b>% del cultivo total neto</b>
<b>HOJA DE COCA</b>				
Bolivia	10,2	4,8	+3,7	24,1
Colombia	2,5	2,0	+7,0	20,3
Peru	0,0	0,0	-15,6	55,6
<b>Total coca</b>	<b>2,8</b>	<b>1,6</b>	<b>-7,5</b>	<b>100,0</b>
<b>AMAPOLA</b>				
Afganistan	0,0	0,0	+8,3	8,5
Iran	no se sabe	no se sabe	no se sabe	no se sabe
Pakistán	10,7	13,6	-24,1	2,5
<b>Total SO Asia</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>11,1</b>
Burma	0,8	0,4	+7,8	67,1
Laos	0,0	0,0	+1,7	10,5
Tailandia	43,5	0,0	+40,0	1,5
<b>Total SE Asia</b>	<b>1,5</b>	<b>0,3</b>	<b>+7,4</b>	<b>178,9</b>
Colombia	38,9	32,9	0,0	8,1
Líbano	0,0	0,0	no se sabe	0,2
Guatemala	39,2	49,3	-40,0	0,2
México	67,5	66,4	+19,6	1,6
<b>Total otros</b>	<b>9,3</b>	<b>7,4</b>	<b>+6,0</b>	<b>100,0</b>
<b>MARIHUANA</b>				
México	42,4	47,1	-31,7	66,1
Colombia	0,0	1,0	+250,0	29,5
Jamaica	67,6	38,0	+90,3	4,4
Belice	83,0	no se cultiva	-100,0	0,0
<b>Total</b>	<b>41,1</b>	<b>38,2</b>	<b>-10,1</b>	<b>100,0</b>

1 Estimaciones del cultivo neto en 1993 coca 195 400 Ha, opio 246 918 Ha marihuana 16 964 Ha

2 El redondeo de las cifras puede provocar pequeñas discrepancias en los totales

Fuente INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL STRATEGY REPORT *Executive Summary* abril de 1994 US Dept of State Bureau of International Narcotic Matters

**Cuadro 2**  
**Precios de la hoja de coca y cocaína y alzas de precios en las diferentes etapas de la industria de drogas ilícitas, 1992**

Etapa de la industria y localización	Precio (US\$ x kg)	Alza en la etapa previa (%)	Alza en la etapa previa (US\$)
<b>CULTIVO</b>			
<b>Hoja de coca</b>			
Peru	\$2,15	—	—
Bolivia	\$0,9	—	—
<b>PRODUCCIÓN Y CONSUMO DOMESTICO</b>			
<b>Venta de cocaína al mayoreo</b>			
Colombia	\$1 680	Peru 781% Bolivia 1 867%	Perú \$1 678 Bolivia \$1 679
<b>Venta de cocaína al menudeo</b>			
Colombia	\$2 000	19%	\$320
<b>CONSUMO</b>			
<b>Venta de cocaína al mayoreo</b>			
EE UU	\$11 000-\$42 000	550-2 100%	\$9 000-40 000
Europa (1)	\$47 505-\$78 980	2 375-3 949%	45 505-76 980
<b>Venta de cocaína al menudeo</b>			
EE UU	100 000-600 000	909-5 454%	89 000-589 000
Europa	89 000-145 000	187-305%	41 495-97 495
<b>DIFERENCIAL DE PRODUCCION AL POR MAYOR-VENTA AL CONSUMIDOR AL MENEDEO DE COCAINA</b>			
<b>Alzas de la venta al por mayor colombiana a la venta al menudeo en EE UU</b>	5 952-35 714%	98 320-598 320	
<b>Alzas de la venta al por mayor colombiana a la venta al menudeo en Europa</b>	5 297-8 630%	87 320-143 320	

*Fuentes* Precios de la hoja de coca de LEE, R. y P. CLAWSON *Crop Substitution in the Andes* ONDCP 1993, p. 23 Precios al menudeo y mayoreo de cocaína de los informes anuales de CND a PNUFID por los Estados miembros

- Los datos europeos utilizan el significado de los mínimos y máximos informados en vista de que de otra manera las alzas derivadas podrían estar en los diferenciales max min entre diferentes países. Este es un método conservador de estimación que dará menores rangos max min en vista de que las diferencias reales a nivel de país eran Mayoreo \$18 750-\$187 500 (Reino Unido-Suiza) y Menudeo \$30 000-\$340 000 (Rumanía Noruega) respectivamente
- Esta alza se basa en la comparación al precio al menudeo en Colombia lo que da una estimación conservadora