

Estas lecturas Latinoamericanas en Economía Política de las Drogas reúnen doce estudios sobre aspectos conceptuales, casos nacionales y propuestas relativas al tema de las drogas ilegales.

Los autores de estos trabajos son especialistas de Colombia, Cuba, Ecuador, Perú y Bolivia, pertenecientes a instituciones de alto prestigio académico. Fueron reunidos a través de un Seminario Electrónico organizado y coordinado por el grupo de Trabajo "Drogas y Sociedad" del consejo Latino Americano de Ciencias Sociales (CLACSO), que permitió el intercambio de ponencias y comentarios a través de computadoras conectadas por vía telefónica a través modems. Esta actividad fue financiada por SEAMOS (Convenio 009/92), por CLACSO y por CERES. Además de los ponentes participaron como comentaristas otros investigadores de Brasil, Venezuela y Bolivia.

El grupo de trabajo de CLACSO "Drogas y Sociedad" constituye un espacio de intercambio de información y debate académico entre investigadores preocupados por la problemática de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilegales en América Latina. La coordinación del grupo tiene actualmente sede en el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).



Roberto Laserna (Ed.)

ECONOMIA POLITICA DE LAS DROGAS

Lecturas Latinoamericanas



Roberto Laserna
(compilador)

Javier Alvarado Icaza, Xavier Andrade, Jaqueline Barragán,
Adrián Bonilla, Germán Burgos, Humberto Campodónico,
Victor Hugo Quiñones, Alberto Rivera, Fernando Rojas,
Mauricio Sanabria, José Sánchez Parga, Luis Suárez Salazar,
Rodrigo Uprimny, Ricardo Vargas

ECONOMIA POLITICA DE LAS DROGAS
Lecturas Latinoamericanas

CERES - CLACSO
Cochabamba — Bolivia
1993

CERES agradece a la Swedish Agency for Research and Cooperation with Developing Countries (SAREC) el apoyo a su programa de difusión. Este libro fue también financiado por SEAMOS a través de su convenio 009/92, y por el Programa de Grupos de Trabajo de CLACSO.

D.L. Nº 2-1-185-93
Primera Edición 1.000 ejemplares
Derechos reservados por los Autores

Correspondencia:
Grupo "Drogas y Sociedad" de CLACSO
Casilla 949 Cochabamba - Bolivia
Fax (591-42) 32310

Composición y diagramación Ed. AROL - ODEC/FRE
Impreso en los talleres gráficos de la Ed. AROL
México Nº 426, Tel. 40572, Casilla 3419
Cochabamba-Bolivia
1993

Impreso en Bolivia

INDICE

Presentación V

ASPECTOS CONCEPTUALES

Drogas Ilegales y Ciencias Sociales 3
Roberto Laserna
Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, Bolivia
E-mail : ceres@unbol. bo

En busca de un "narco" teórico: elementos
para una economía política del narcotráfico
como forma específica de mercado y acumulación 13
Rodrigo Uprimny
Comisión Andina de Juristas, sección Colombia
E-mail : cinep@ax. apc. org

Narcotráfico y subdesarrollo en América Latina
y el Caribe: algunas reflexiones 27
Luis Suárez Salazar
Centro de Estudios sobre América, Cuba
E-mail : cea@ceniai. cu

ESTUDIOS NACIONALES

El narcotráfico en Colombia: del discurso a la realidad 59
Fernando Rojas, Germán Burgos, Mauricio Sanabria
Instituto Latinoamericano de Servicios Legales, Colombia
E-mail : illsa@colnodo. igr. apc. org

Economía del Narcotráfico en Colombia 1981-1991 95
Ricardo Vargas y Jackeline Barragán
Centro de Investigación y Educación Popular, Colombia
E-mail : cinep@ax. ibase. br

Importancia económica del narcotráfico y su relación
con las reformas neo-liberales de Fujimori 113
Humberto Campodónico
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO, Perú
E-mail : humberto@desco. pe

Perú: ajuste estructural, drogas y ayuda norteamericana.
 Atando cabos sueltos.....135
Victor Hugo Quiñones
Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", Perú
E-mail : cbc@ax.ibase.br

El narcotráfico en el Ecuador de los 80145
José Sánchez Parga
Centro de Estudios Latino Americanos de la Universidad Católica del Ecuador
E-mail : cela@puce.ec

Dimensiones Internacionales del Narcotráfico
 y el caso de Ecuador.....157
Adrián Bonilla
Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, Ecuador
E-mail : adrian@flacso.ec

Narcotráfico y efectos sociales; consumo y violencia
 en Ecuador a inicios de los Noventa167
Xavier Andrade
Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, Ecuador
E-mail : xavier@flacso.ec

La DEA en Bolivia: mitos e imágenes
 de su presencia en Bolivia.....191
Alberto Rivera
Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, Bolivia
E-mail : ceres@unbol.bo

PROPUESTAS

Hacia una nueva política de control de drogas:
 Documento de Trabajo de la Comisión Andina de Juristas.....201
Javier Alvarado Icaza
Comisión Andina de Juristas, sección Perú
E-mail : jai@cajpe.pe
E-mail : laura@cajpe.pe

PRESENTACION

Este libro reúne doce importantes trabajos de análisis y reflexión sobre la problemática económica, política y social de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilegales. Todos fueron intercambiados en el primer seminario electrónico sobre el tema organizado por el Grupo de trabajo de CLACSO "Drogas y Sociedad".

El seminario electrónico se realizó empleando la moderna tecnología de telecomunicaciones disponible en nuestra época. Todos los participantes, ponentes y comentaristas, se vincularon a través de los sistemas de correo electrónico enviando y recibiendo textos en sus computadoras por vía telefónica. Esto no solamente permitió un contacto fluido entre todos, sino que facilitó el trabajo mismo de edición de este libro. En la imprenta trabajaron directamente con los archivos recibidos en la computadora de coordinación del seminario, de modo que no fue necesario transcribir nuevamente los textos.

Para la realización del seminario se estableció un servicio de comunicación en la sede de BolNet, en La Paz, que distribuía automáticamente a todos los participantes el material enviado a ese servicio. Pero, además, los participantes tenían opción de comunicarse individualmente cuando así lo deseaban.

Esta exitosa experiencia, que ha permitido en los hechos establecer una red de intercambio académico que tiene capacidad para funcionar en forma permanente, contó con los auspicios del Servicio de Apoyo a la Movilización Social (SEAMOS), el Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

Los doce textos seleccionados en esta publicación abarcan aspectos diversos de la Economía Política de las Drogas, desde una perspectiva latinoamericana.

El ensayo de Roberto Laserna busca esclarecer el tipo de desafíos político institucionales que deben enfrentar los investigadores sociales en los temas referidos a las drogas ilegales, y las tareas que pueden desarrollar para contribuir de una manera más efectiva a nuestras sociedades. Rodrigo Uprimny ofrece estimulantes reflexiones para la com-

prensión teórica de los fenómenos vinculados a la producción y el tráfico de drogas ilegales, y Luis Suárez Salazar analiza críticamente las hipótesis que intentan explicar el narcotráfico por las condiciones del subdesarrollo.

Luego se presentan estudios en torno a casos nacionales específicos. Fernando Rojas, Germán Burgos y Mauricio Sanabria ofrecen una visión global del narcotráfico en Colombia y Ricardo Vargas y Jackeline Barragán discuten los esfuerzos realizados en ese país en la estimación del impacto de las drogas en la economía colombiana. El caso peruano es analizado con particular énfasis en torno a la relación entre la política económica y la economía de las drogas. Humberto Campodónico desarrolla una visión macroeconómica que incluye la revisión crítica de las estimaciones sobre la importancia relativa de la economía ilegal, en tanto que la visión de Víctor Hugo Quiñones se acerca más a la de los productores campesinos. La problemática ecuatoriana ha sido trabajada en una perspectiva global por José Sánchez Parga, en tanto que Adrián Bonilla y Xavier Andrade focalizan sus análisis en la dimensión internacional y en los efectos sociales respectivamente. Por último, para el caso boliviano se incluye solamente un ensayo de análisis de la presencia de la DEA (Drug Enforcement Agency), que es quizás uno de los temas más controversiales y menos estudiados que fue elaborado por Alberto Rivera.

Finalmente, Javier Alvarado Icaza, de la Comisión Andina de Juristas, presenta en forma sistemática sugerencias concretas para desarrollar una nueva política de control de drogas.

Estos doce estudios no pretenden cerrar el debate sobre las drogas. Al contrario, buscan más bien abrirlo todavía más ya que los continuos fracasos de las políticas de interdicción, prohibición, represión y desarrollo alternativo pueden explicarse en gran medida por la falta de una adecuada comprensión de los problemas que se pretende resolver. Comprensión que solamente puede nacer de la investigación científica de la realidad, el análisis crítico de teorías e hipótesis, y un debate que trascienda los campos cerrados de la presión diplomática internacional y las necesidades políticas inmediatas.

ASPECTOS CONCEPTUALES

DROGAS ILEGALES Y CIENCIAS SOCIALES

*Roberto Laserna **

Presentación

Esta breve comunicación tiene por objeto presentar algunas reflexiones en torno a los problemas y desafíos que la producción, tráfico y consumo de drogas plantean a las ciencias sociales. Estas reflexiones son obviamente motivadas por la experiencia personal de investigación, pero intentan también recoger las preocupaciones y dificultades expresadas por otros investigadores latinoamericanos. No se trata, sin embargo, de un diagnóstico respaldado por una base empírica sistemáticamente levantada, sino sobre todo de un esfuerzo explicativo con intenciones de propuesta.

El tema de esta comunicación es relevante no solamente porque se refiere a una cuestión que tiene una gran importancia económica y política para nuestros pueblos sino porque de alguna manera en él se revelan con particular fuerza las tensiones y dificultades del relacionamiento entre las ciencias, la sociedad y el poder.

Un problema central.

Las drogas se han convertido en motivadoras y justificadoras de conflictos y preocupaciones sociales, políticas nacionales e internacionales, y animados debates sobre la moral en la economía, por citar solamente algunos campos. Las ciencias sociales no pueden ni han podido permanecer indiferentes pero, notablemente, tampoco han podido aportar mucho ni al debate ni a la formulación y ejecución de políticas. Las drogas pueden ser un problema, pero estudiarlas también lo es. Aquí pretendemos avanzar algo en el análisis de esta dificultad.

* Coordinador del grupo de trabajo de CLACSO "Drogas y Sociedad", Investigador de CERES
Centro de Estudios de la realidad Económica y Social, Bolivia
E-mail: ceres@unbol.bo

Creo que un punto de partida para nuestra reflexión puede ser el constatar que hay en el tema de las drogas algo que es muy peculiar y preocupante. Y es que se trata de un tema en el que el contraste entre decisiones rígidas y conocimientos frágiles es extremo.

En efecto, las políticas públicas para tratar los que se conciben como problemas derivados de la producción, el tráfico y el consumo de drogas son muy rígidas e inflexibles, y además involucran un gran esfuerzo de acción estatal, a pesar de que la información y el conocimiento que se tiene sobre el tema son débiles, inadecuados e insuficientes. Hay enormes discrepancias en torno a la forma de definir los problemas, sobre sus relaciones causales y sus interrelaciones con otras dimensiones de la vida social, política y económica, y lo que se conoce con alguna certeza es muy escaso frente a la magnitud de los problemas y a la importancia de las políticas.

Las causas de ese problema

Esta constatación inicial puede ser explicada analizando las tres cuestiones que involucra: la importancia del tema, la rigidez de las políticas gubernamentales, y la debilidad del conocimiento. En lo que sigue consideraremos cada una de ellas, desarrollando hipótesis explicativas a partir de preguntas específicas.

¿Por qué el tema de las drogas se ha hecho tan importante, a tal punto que define relaciones internacionales, asignación de recursos fiscales, comportamientos colectivos e individuales?

Es inherente a la acción estatal la tendencia a buscar y establecer mecanismos de control de la sociedad. Es la tendencia de toda burocracia a reproducir su lógica de poder. Y en esa tendencia la intervención estatal sobre la vida social busca justificativos que la hagan aceptable ante la sociedad. El tema de las drogas, enmarcado en un discurso de imágenes de violencia delictiva, corrupción, inermidad individual frente al poder adictivo, ofrece un justificativo de moral y salud pública sobre el cual las élites del poder y la burocracia se erigen en protectoras de la sociedad.

El gobierno de los Estados Unidos, adicionalmente, encuentra en el tema nuevas oportunidades para reafirmar acciones orientadas al control social recurriendo al mito del enemigo externo. Los traficantes de drogas, y las drogas mismas, son presentados como sustitutos

de la agresión comunista (a veces la musulmana), siempre dispuesta a destruir los fundamentos de la libertad y la democracia.

No menos importante es la proyección de este justificativo hacia el ámbito internacional, donde el mismo discurso justifica acciones de control y penetración interestatal que refuerzan el papel de gendarmería internacional de los Estados Unidos, y limitan aún más las posibilidades de ejercer soberanía nacional en los países involucrados en el circuito de la droga.

Finalmente, en torno a la problemática de la droga y de la lucha anti drogas se han levantado intereses económicos importantes. Desde las instituciones de prevención hasta las fuerzas de interdicción se percibe con frecuencia un marcado interés por manipular la información o desinformación sobre el tema con el fin de agrandar los problemas cuando se trata de obtener mayores asignaciones de recursos, o de minimizarlos cuando se trata de demostrar logros y éxitos en sus actividades. De cualquier manera, la cuestión de la droga les da oportunidad de fortalecer la influencia y la capacidad de sus instituciones.

El tema tiene, entonces, un extraordinario valor instrumental para los Estados y las élites políticas, y la tentación de utilizarlo es tanto mayor cuanto más débiles son las fuentes de legitimidad de la acción pública.

¿Por qué las políticas anti-droga tienen un diseño tan rígido y son aplicadas de un modo tan inflexible?

En primer lugar, hay sin duda la generalizada creencia de que la inflexibilidad y la rigidez son atributos de la autoridad. Y obviamente los primeros en creer esto son los burócratas. Cuanto más cuestionada es su autoridad, sienten mayor necesidad de demostrarla, ejerciendo todos los recursos de coerción y propaganda disponibles para ello.

En segundo lugar, el discurso justificatorio de la acción estatal como protectora de la sociedad tiene la fuerza inapelable de la autoreferencia. Es decir, de respaldarse en sí mismo, estableciendo círculos argumentales que nacen de prejuicios, definiciones "de principio" o hipótesis no comprobadas. Como señaló Emir Sader, en este campo el hablar tiende a sustituir al pensar.

Por ejemplo, frecuentemente se plantea la siguiente línea argumental. Por diversos motivos se define a las sustancias psicoactivas como perniciosas, ya sea porque se tiene solamente la imagen del que abusa de ellas, o porque no se puede admitir que la euforia, el relajamiento o el placer puedan ser provocados artificialmente. Se define que las drogas son malas y por tanto hay que prohibirlas: al prohibirlas se establece un ámbito como delictivo: el delito atrae delinquentes y con ello violencia: la violencia es mala: por tanto las drogas son malas.

En tercer lugar, las políticas anti-drogas tienden a la rigidez y a la inflexibilidad porque no se formulan con suficiente fuerza planteamientos y propuestas alternativas, que permitan incluso pensar en la existencia de otras opciones.

Esto no quiere decir que no hayan alternativas. Lo que pasa es que o no se las formula y expresa con suficiente rapidez, o no se las incorpora a la agenda política con suficiente fuerza. Y en ambos casos, la responsabilidad no está solamente entre quienes pueden plantear estas propuestas alternativas, sino también en quienes, a veces inconscientemente pero con frecuencia seguros de sí mismos, se niegan a admitir su existencia esforzándose por definir, de inmediato, acciones de impacto político efectivo.

¿Por qué el conocimiento de que se dispone es tan débil y la información tan insuficiente?

Antes de abordar esta cuestión, vale la pena establecer con claridad a qué hago referencia cuando menciono debilidad del conocimiento.

- Se trata, sin duda, de *debilidad teórica*. El modelo de actividad científica vigente compartimentaliza al conocimiento en ámbitos disciplinarios separados, con escasa comunicación entre sí, y muchas veces autosuficientes. El tema de las drogas, a su vez, exige la integración de perspectivas o, cuando menos, un activo diálogo interdisciplinario. En ausencia de esto, las teorías explicativas tienden a ser muy parciales y excluyentes.
- La debilidad teórica es reforzada por la *escasez de evidencias empíricas confiables*, ya sea sobre los efectos fisiológicos de las drogas, sobre sus patrones de consumo, sobre la psicología del usuario, o sobre los impactos sociales, económicos y políticos de

la producción, el tráfico y el consumo de drogas. Son escasos los estudios sistemáticos sobre estos temas, que a pesar de su enorme relevancia política parecen confinados a la marginalidad académica. No hay fondos para investigarlos y, como además los riesgos de la investigación son grandes, tanto por la dificultad de obtener nuevos conocimientos como por la alta probabilidad de que contradigan la ideología prevaleciente, es un área que no otorga gran e inmediato prestigio académico.

- Lo anterior puede parecer excesivo si uno toma en cuenta la bibliografía reciente sobre drogas y la profusión de artículos informativos que se divulgan por los medios de comunicación. Pero es precisamente éste un problema que *muestra* la debilidad del conocimiento: hay *abundancia de datos dudosos*. La mayor parte de la información que circula sobre el tema proviene de estimaciones interesadas. Los distintos organismos oficiales tienden a utilizar, construir y divulgar los datos de acuerdo a las necesidades de justificación de sus políticas, y muy rara vez ofrecen información adicional como para evaluar la consistencia de sus datos.
- Las entidades de interdicción tienden a sobredimensionar los datos cuando formulan requerimientos presupuestarios, y a subestimarlos cuando se les exigen logros. Las entidades de desarrollo también pueden sobredimensionar los datos cuando negocian recursos de sustitución o erradicación, y a minimizarlos cuando hay que renegociar programas de inversión. Y los propios interesados buscarán inflar o desinflar los datos para cambiar su imagen ante la sociedad. Basta comparar las cifras y las series de datos que están en circulación sobre la producción de coca y sus coeficientes de transformación en pasta y clorhidrato para comprobar que la abundancia de datos no significa disponibilidad de información.
- El fenómeno anterior está vinculado a otra fuente de debilidad del conocimiento que es el *abuso de la especulación*. Todos sabemos que, cuando se carece de información confiable, puede recurrirse a la elaboración de teorías sobre la base de hipótesis razonables. Pero en este campo suele partirse de definiciones de principio que exigen tomar posición frente a las drogas, en un ambiente de chantaje moral expresado en imágenes extremas,

que terminan convirtiendo a las hipótesis en prejuicios y a éstos en profecías autosatisfechas.

- Finalmente, y quizás ésta sea una de las causas más importantes para explicar la debilidad del conocimiento, está el *dinamismo del problema*. Los cambios en los sistemas de producción, tráfico y consumo de drogas se producen con gran velocidad. Las bandas de traficantes tienen una vida limitada, y sus métodos de tráfico están sujetos a constante innovación. El mercado de consumo es altamente flexible y versátil, adaptándose a situaciones cambiantes. Y la producción parece tener una extraordinaria capacidad de adaptación a los condicionamientos políticos y económicos, desplazándose con la facilidad que imponen las profundas oscilaciones de pérdidas y ganancias en los mercados negros. Ante tal dinamismo, los escasos recursos destinados a la investigación científica de estos temas son todavía menos eficientes para revertir la debilidad del conocimiento.

La relación de problemas que, resumimos, puede explicarse remitiéndonos a tres ámbitos: la relación entre ciencia y política, las dificultades inherentes al tema drogas, y la relación científicos y sociedad.

Sobre la relación ciencia y política.

La investigación sobre drogas es, como en otros casos, dependiente de financiamiento políticamente decidido, y se ve afectada por la contradicción de actitudes entre políticos y científicos. A los primeros les interesa la acción de efectos inmediatos y, en esa medida, suelen sentir pavor ante la incertidumbre. Los científicos, a su vez, podría decirse que tienen pasión por la incertidumbre. Están entrenados para dudar de las certezas y, en el afán de expandir las fronteras del conocimiento, buscan formular nuevas dudas a partir de la crítica analítica. En esa misma medida, los científicos tienden a la inmovilidad, a la inacción.

De ahí también porqué desde el ámbito político se recurre cada vez más a la consultoría tecnocrática, focalizada en aspectos específicos y de relación inmediata con una política previamente formulada, a la que hay que justificar, y cada vez menos al financiamiento de actividades científicas, por definición independientes, ya sea en universidades o en centros privados de investigación.

Finalmente, no se puede descartar que las vinculaciones que pueden existir entre las élites políticas y los grupos de traficantes de drogas, pueden influir para que, entre las actividades de protección que brindan aquéllas a la economía ilegal, se busque también mantener los bajos niveles de conocimiento e información ya señalados.

Sobre las dificultades del tema.

Los temas relativos a producción, tráfico y consumo de drogas ofrecen dificultades específicas para la investigación.

En primer lugar, por las condiciones político institucionales que lo rodean. La clandestinidad de los procesos y los agentes los hace menos aprehensibles a formas habituales de medición y percepción. La presión ideológica que emerge del interés estatal por luchar contra las drogas cierra ostensiblemente los límites del debate y coloca en posición defensiva a toda expresión crítica. Pensar distinto es sospechoso, y hay legislaciones que prevén la sanción a quienes ejerzan actitudes críticas bajo la figura de la "apología del delito".

En segundo lugar, por la necesidad de desarrollar enfoques integrales debido a la compleja naturaleza del tema. En efecto, los enfoques especializados no han demostrado una adecuada capacidad explicativa de los fenómenos asociados a las drogas, que incluso cuando se presentan en dimensiones socialmente significativas, envolviendo a grandes cantidades de usuarios, o productores, o traficantes, o represores, tienen siempre una dimensión interdiccional, es decir, de penetración por todos los espacios posibles del poder, la economía y la cultura.

Estos enfoques integrales exigen la formación de equipos multidisciplinarios, la realización permanente de diálogos interdisciplinarios o cuando menos el atrevimiento metodológico de la transdisciplinariedad, o la transgresión de la especialidad. De hecho, son estimulantes los análisis de la economía realizados por juristas, o los estudios de consumo a cargo de economistas, o los trabajos de análisis de las redes de tráfico efectuados por psicólogos y antropólogos, o las motivaciones culturales en la visión de sociólogos.

En tercer lugar, las dificultades para investigar el tema se multiplican porque las probabilidades de contribuir de un modo significativo al conocimiento del mismo son relativamente escasas, y por tanto el

riesgo es muy alto en relación al escaso prestigio que otorga y a la escasez de recursos para investigarlo.

Sobre los científicos y la sociedad.

En este ámbito la explicación debe poner de relieve los problemas de divulgación del conocimiento. Porque bien sabemos que la actividad científica no puede agotarse solamente en el investigar y conocer, sino que debe divulgar sus resultados. Y en este campo, como ciertamente en muchos otros de las ciencias sociales, hay dificultades. Lo escasos resultados que se logran en la investigación rara vez llegan al público masivo y son difícilmente tomados en cuenta por quienes diseñan y ejecutan políticas públicas.

Esto es tanto responsabilidad individual como colectiva. Individualmente, con frecuencia los investigadores no sabemos comunicar los resultados de nuestro quehacer, para no decir que en muchos casos ni siquiera nos interesa comunicarlos fuera de los restringidos círculos académicos.

Y colectivamente, porque en la medida en que los investigadores mantengamos un perfil muy individual y de aislamiento disciplinario, menor será nuestra capacidad de divulgar los resultados de nuestro trabajo y de influir con los mismos en los comportamientos de las élites gobernantes y del público que participa en las decisiones.

Desafíos a enfrentar.

Quienes estamos interesados en desarrollar el conocimiento sobre las drogas en la sociedad, y sobre todo en impulsar procesos que permitan sustentar decisiones políticas en información científica confiable, debemos asumir desafíos en cuatro áreas.

Primera: Integración académica.

En este campo es absolutamente imprescindible crear, desarrollar y fortalecer el intercambio académico, tanto entre investigadores distantes en el espacio como en la formación disciplinaria. Para ello es necesario establecer redes de comunicación, mecanismos de encuentro y prácticas de intercambio y debate académico que permitan un flujo más adecuado de informaciones, teorías y análisis explicativos.

Segunda: Investigación empírica.

Creo también que necesitamos mucha más información empírica confiable sobre la producción, el tráfico y el consumo de drogas. Hay importantes esfuerzos de investigación y acopio de datos, pero pocas veces corresponden a estudios concretos, detallados y adecuadamente contextualizados en sus marcos espaciales y temporales. La extrapolación de datos a partir de indicios escasamente representativos es excesivamente frecuente, y las estimaciones no siempre son presentadas con toda la información necesaria como para juzgar su validez. Y la necesidad de disponer de visiones y análisis generales, muchas veces impide considerar los aspectos locales o específicos de una determinada problemática.

Sin duda necesitamos promover más y mejores estudios concretos, con material empírico que, aunque sea escaso, sea confiable.

Tercera: Crítica de los datos.

Como de todos modos no podremos disponer de información empírica abundante y confiable, debemos desarrollar permanentemente una atención crítica sobre los datos existentes. Ninguna información puede ser aceptada sin crítica, así provenga de entidades oficiales, y mucho menos en este campo en el que se juegan tantos y tan grandes intereses económicos, políticos y culturales. Comparar las cifras, evaluar su origen, analizar la utilización que se hace de ellas es crucial para filtrar la abundancia de "impurezas" en este tema.

Cuarta: Participación activa en el debate público.

Finalmente, creo que es un deber individual y colectivo el participar activamente en el debate público, recurriendo a todos los medios de comunicación disponibles. En algunos casos podrá ser de forma directa, escribiendo en la prensa o brindando conferencias y entrevistas, pero en otros deberá ser también en forma indirecta: asesorando a entidades y organizaciones, contribuyendo al diseño de programas y proyectos, aportando datos y enfoques para obras de radio, televisión y cine. Si la conversión de algunos académicos en comunicadores es difícil, la apertura del medio académico hacia los comunicadores es más factible siempre que sea un esfuerzo colectivo que involucre a la mayor cantidad posible de investigadores.

EN BUSQUEDA DE UN "NARCO" TEORICO: ELEMENTOS PARA UNA ECONOMIA POLITICA DEL NARCOTRAFICO COMO FORMA ESPECIFICA DE MERCADO Y DE ACUMULACION

*Rodrigo Uprimny **

La falta de reflexión teórica ha sido uno de los elementos que más ha dificultado la formulación de políticas alternativas para enfrentar el narcotráfico, puesto que debido a esa carencia teórica hemos terminado asimilando acríticamente las concepciones dominantes. En tal contexto, este artículo busca dar unos elementos básicos que nos permitan avanzar en la construcción de una economía política del narcotráfico a fin de alimentar el debate sobre el tema. Para ello comenzamos con una breve caracterización del narcotráfico como forma de mercado y de acumulación, para luego extraer de ella algunas consecuencias analíticas que consideramos importantes.

1- El narcotráfico como mercado y acumulación.

Alguna vez el filósofo David Hume señaló que había dos grandes vías para el enriquecimiento: el comercio y el saqueo. Y, conforme a la visión optimista de la economía política clásica, veía en el comercio y el mercado aquellos mecanismos que podrían convertir en una pasión tranquila el afán de riqueza. La dificultad del estudio del narcotráfico es que se trata de un comercio ilícito, con dosis importantes de violencia, y por ende de un fenómeno que pareciera contradecir esa oposición comercio-pillaje. Sin embargo, lo cierto es que el narcotráfico no es una actividad saqueo sino un proceso productivo y comercial por ilícito que sea.

* Comisión Andina de Juristas Sec-Col.
E-mail : cinep@ax.apc.org

El narcotráfico es entonces una producción y comercialización de bienes y servicios ilegales, que podría caracterizarse como una producción mercantil gansgteril efectuada por empresarios ilegales de la droga. Un autor como Pino Arlacchi denomina al narcotráfico "capitalismo mafioso". La expresión es sugestiva pero nos parece más exacto hablar de producción mercantil ilícita -noción más amplia que la de capitalismo mafioso- puesto que algunas fases de la economía de la droga -como la producción campesina- no pueden ser consideradas como capitalistas puesto que no utilizan mano de obra asalariada. Además, la noción de mafia puede llevar a asimilaciones demasiado rápidas entre la organización específica siciliana y la de aquellas otras organizaciones ligadas a la producción y comercialización de drogas ilícitas en América Latina y Asia, cuando es obvio que las diferencias son grandes. Hecha esta aclaración, nos parece posible utilizar la expresión "mafias" para referirnos a las fracciones dominantes dentro de la economía ilícita del narcotráfico.

Esta caracterización tiene varias implicaciones teóricas.

2- El narcotráfico como mercado ilícito y no como mercado paralelo.

En primer término, ella implica que el narcotráfico es un mercado ilícito y no un mercado paralelo. Los mercados paralelos provienen de una reglamentación estatal que provoca la existencia de dos mercados, mientras que el mercado ilícito proviene de la represión y de la prohibición de ciertos bienes y servicios, de suerte que en principio no existe sino el mercado ilícito. Conviene entonces diferenciar los bienes ilícitos (aquellos cuya producción, comercialización, y uso son en sí mismos ilícitos) de los mercados paralelos (ciertas formas de intercambio ilícitas de bienes en sí mismos lícitos). Y el narcotráfico es en lo esencial un mercado de bienes ilícitos, porque se basa en la producción y comercialización de drogas, cuyo uso, incitación al uso o tráfico con finalidades "diferentes a las médicas o científicas son objeto de una prohibición general y absoluta". La conclusión que deriva es que no podemos aplicar mecánicamente al estudio del narcotráfico los análisis efectuados sobre las economías paralelas.

3- El narcotráfico como actividad mercantil productiva y no como delincuencia parasitaria o de pillaje.

En segundo término, creemos importante señalar que el narcotráfico debe ser analizado como una forma de acumulación mercantil y no como una simple conducta delictiva parasitaria. En efecto, aun cuando sea producto de una forma de criminalidad organizada, la economía de la droga no deja de estar sometida a los imperativos de valorización propios al intercambio mercantil. Es un proceso de producción en donde se efectúan avances en capital y en trabajo para producir mercancías con el objeto de venderlas en un mercado y obtener una ganancia. Proceso productivo, el narcotráfico no se puede entonces analizar como otras actividades criminales que buscan también la acumulación de riqueza (como el robo de bancos o la mal llamada industria del secuestro) pero que en sentido estricto no son actividades productivas sino parasitarias, y corresponden a simples transferencias entre hogares. El narcotráfico, en cambio, no es una actividad de pillaje sino un proceso productivo, por más ilícito que sea, lo cual tiene varias consecuencias.

De un lado, la criminalidad económica de pillaje no crea valor agregado sino que parasita las actividades productivas: su desarrollo tiene entonces límites más estrechos que las producciones ilícitas, pues supone la existencia de una economía productiva de la cual pueda vivir.

De otro lado, la naturaleza mercantil del narcotráfico permite que se le apliquen, en forma fecunda, numerosas categorías de la economía política, lo que no sucede con la criminalidad de pillaje.

En tercer término, el tráfico de droga se efectúa en lo fundamental por medio de mecanismos de mercado; esto significa que los intercambios pueden ser a veces muy violentos pero en la mayor parte de los casos son relativamente consensuales. En general, el campesino no es obligado por la violencia a vender su cosecha al narcotraficante: él mismo, por razones económicas, busca voluntariamente insertarse en el ciclo de la droga, puesto que este mercado ilícito es más dinámico que las producciones agrarias legales. Esto obviamente no quiere decir que no haya violencia ejercida por los empresarios de la droga contra los campesinos. Esta existe; puede ser muy importante. Al parecer ha sido utilizada sobre todo para la introducción de los

cultivos ilícitos en nuevas zonas de producción, sobre todo cuando ha habido alguna resistencia de las comunidades a entrar en el negocio. Sin embargo, creo que esa violencia no explica la dinámica de incorporación de grandes masas de campesinos a este tipo de cultivos ilícitos. Igualmente, las mulas, los trabajadores en los laboratorios, los sicarios, y los grandes narcotraficantes buscan participar en el mercado de la droga para lograr un beneficio. Lo mismo sucede con los toxicómanos y usuarios que participan "voluntariamente" de este mercado; es más, en ocasiones buscan en forma desesperada hacer parte de él.

El carácter mercantil del narcotráfico explica además que la ilegalidad se acompañe de un nivel bastante bajo de represión efectiva, pues el tráfico de drogas como tal es uno de esos delitos sin víctima aparente, como la corrupción o el contrabando. Al no estar nadie interesado en denunciarlo, puesto que todos los que participan en él obtienen un beneficio, el descubrimiento y sanción de la producción y comercialización de drogas dependerán de la casualidad, de delaciones entre quienes participan en este mercado que utilizan así a las autoridades para resolver sus conflictos, o de la puesta en marcha por el Estado de mecanismos de control cada vez más autoritarios y restrictivos de las libertades ciudadanas: utilización de agentes encubiertos, aumento de los poderes autónomos de las autoridades policiales, incremento de los períodos de incomunicación, etc. Por eso, algunos autores diferencian la prohibición (declaratoria de ilegalidad) y la represión (operaciones efectivas de control por las autoridades) para poder caracterizar el narcotráfico como un mercado prohibido con una baja tasa de represión efectiva. En efecto, a pesar de que la represión efectiva sea baja -y tal vez precisamente por eso- la prohibición tiene efectos globales sobre toda la estructura del mercado, mientras que los efectos de las represiones efectivas son más puntuales.

Finalmente, debido a este carácter mercantil del narcotráfico, los grandes traficantes tienden a pensarse ellos mismos como empresarios que crean valor y no como delincuentes que viven de la sociedad parasitándola, lo cual puede tener consecuencias políticas de talla.

En síntesis, las drogas como la marihuana, la cocaína y la heroína son productos que, a pesar de su ilegalidad, no dejan de ser mercan-

cías. Sin embargo, el narcotráfico no es una producción mercantil común. No es una fracción ordinaria del capital ya que su ilegalidad determina una distorsión de los precios con relación a los costos de producción que permite la existencia de una tasa de ganancia considerable, combinada con un riesgo potencial importante de la actividad. La dinámica del narcotráfico está entonces ligada a la apropiación de una ganancia extraordinaria, la cual deriva de la ilegalidad misma de la actividad y de la represión estatal intermitente, la cual "tiene el mismo efecto que el de un gran impuesto, con la única diferencia de que éste es recolectado por vendedores ilegales y no por el gobierno". Esta ilegalidad opera entonces como una barrera que impide una movilidad libre del capital y permite la creación de rentas extraordinarias, las cuales pueden ser asimiladas a una suerte de "agente fiscal ilícito sobre prácticas ilegales". En este punto reside una de las paradojas esenciales de la búsqueda de represión del tráfico de drogas, mientras se mantenga un alto consumo de las mismas. La prohibición genera un conjunto de ilegalismos a partir de los cuales se consolida una criminalidad organizada. A su vez, la presencia de esta delincuencia se presenta como una nueva justificación para la represión del narcotráfico. Así, se pretende destruir los carteles fortaleciendo la prohibición cuando estas organizaciones son producto de tal prohibición.

Por todo ello, en el análisis del narcotráfico es necesario siempre tomar en consideración los dos aspectos: su carácter mercantil de un lado; su ilegalidad, del otro.

4- El narcotráfico como economía internacionalizada.

En tercer término, habría que destacar igualmente el carácter internacional del narcotráfico, y esto en un doble sentido. De un lado, la ilegalidad de las drogas no es definida por el derecho interno sino por una normatividad internacional en la cual el papel de los Estados Unidos ha sido determinante. De otro lado, el narcotráfico pone en relación diferentes lugares de consumo, producción y transformación de las drogas ilegales, por lo cual el rol de los diversos países es variable, los efectos de la violencia y de la prohibición no se sienten de la misma manera, las operaciones de blanqueo de dólares son complejas y su incidencia en las relaciones internacionales es muy notable. Por ello el margen de maniobra de los gobiernos -en espe-

cial de los países subdesarrollados productores de droga- se ve fuertemente limitado: deben hacer frente a la ilegalidad como un dato que no pueden modificar al menos en el corto plazo; deben igualmente enfrentar fuertes presiones de Estados más poderosos.

Este carácter internacional permite también comprender mejor el efecto de una represión acentuada sobre la evolución de los precios, ya que ésta no afecta de manera homogénea los diversos estados del proceso de producción y comercialización. Puede provocar alzas en ciertas etapas acompañadas de disminuciones del precio en otras fases. Así, la guerra del gobierno Barco a la mafia en agosto de 1989 provocó un alza de los precios al por mayor de la cocaína en los Estados Unidos, pero acompañada de una caída drástica del precio de la hoja de coca y de la pasta básica en el Perú. La razón: la represión del gobierno colombiano desestabilizó algunas organizaciones colombianas que se abastecían en el Perú, provocando un exceso de oferta de hoja de coca en la zona, acompañada de una disminución relativa de la oferta en el mercado estadounidense.

Esta estructura segmentada, deslocalizada e internacionalizada de la producción de drogas ilícitas como la cocaína y la heroína, así como el carácter rudimentario de las técnicas empleadas, permite también comprender el efecto "globo" (balloon effect) cuando ocurren algunas represiones exitosas. Una represión eficaz en una región simplemente desplaza la producción y el tráfico a otra zona, siempre y cuando la demanda se mantenga dinámica, puesto que las técnicas de producción son relativamente simples y las posibilidades geográficas de producción demasiado extensas. Así, la represión de la producción mejicana a mediados de los setenta -mediante una utilización masiva y peligrosa de controles químicos- desplazó la producción a Colombia; a su vez la represión química y militar de la producción colombiana facilitó la expansión de la producción en Estados Unidos, de suerte que en 1985 los cultivos locales en ese país eran ya la tercera producción agrícola en valor, después del trigo y del maíz. Igualmente, la ofensiva del gobierno colombiano en 1989 contra el llamado Cartel de Medellín permitió un mayor control del mercado por otras organizaciones y un desplazamiento de la producción a otros países. Así, el llamado Cartel de Cali controlaría en 1990 el 60 % de las exportaciones colombianas contra un 30 % dos años antes. En Brasil, ya en 1989 se habían descubierto cinco nuevas

rutas y la Policía de ese país temía que se volviera el centro de envíos a Europa. La participación de los bolivianos en la exportación directa de cocaína ha aumentado puesto que al parecer la producción local del alcaloide se triplicó entre agosto de 1989 y junio de 1991; lo mismo parece suceder en otros países, como lo muestra el aumento de las capturas de cocaína en ellos.

5- El narcotráfico como mercado de drogas

Finalmente, conviene no banalizar el hecho de que en el narcotráfico las mercancías ilícitas que se comercializan son drogas, es decir sustancias naturales o sintéticas capaces de crear un efecto específico sobre el sistema nervioso central y susceptibles de engendrar una dependencia física o síquica y un daño sanitario y social. Sabemos que esta noción de droga es discutible pues puede hacer caer en una cierta mitología del producto. Creemos sin embargo que la introducción de esta categoría es importante.

De un lado, ella puede permitir comprender ciertos rasgos del mercado de la droga (como la inelasticidad de la demanda o la posibilidad de ajustar los desequilibrios oferta demanda no sólo vía precios sino también vía pureza) que lo diferencian de otros mercados ilícitos. En efecto, un análisis muestra fácilmente que el ingreso proveniente de la venta al consumidor final no depende únicamente del precio por gramo sino también del grado de pureza. Así, la pureza de la cocaína ha pasado de menos del 30% en 1981 a aproximadamente 50% en 1985, mientras que el precio al detalle en esos años bajaba de unos 120 U\$ el gramo a aproximadamente 100. Esto significa que un kilo puro de 1981 producía 3 kilos y medio al detalle que, vendidos a 120 U\$/gramo, daban unos 500.000 U\$, mientras que en 1985 ese mismo kilo puro no producía sino 200.000 U\$, (una disminución del ingreso del 60%), a pesar de que el precio al detalle no había bajado sino 16%; esto obviamente debido al aumento de la pureza que es entonces una variable interesante del análisis, puesto que empíricamente se constata que más que los precios al detalle, es la pureza la que manifiesta más rápidamente los movimientos de la oferta. Así, la baja rápida de los precios al por mayor a partir de 1982, no se traduce en una variación proporcional del precio al detalle, que bajan pero muy lentamente. En cambio, la pureza responde dinámicamente a las variaciones en la oferta, pues ella pasa de me-

nos del 30 % a inicios del decenio a más o menos 90 % a fines de los años ochenta. Sucede lo mismo con las restricciones a la oferta: la guerra a la mafia declarada por el gobierno Barco provocó, con un retardo de un año, un aumento del 40 % del precio al por mayor mientras que el precio al consumidor final se mantenía estable; en cambio la pureza del producto disminuyó al 50 o 60%. Esto significa entonces que a nivel del consumidor el mercado de la droga se ajusta en dos tiempos: primero por variaciones en la pureza y sólo posteriormente por cambios en los precios. Esto muestra que los "dealers" tienen un margen de maniobra importante frente al consumidor: la alteración de la calidad del producto le permite luchar por nuevos clientes aumentando la pureza (en las buenas coyunturas) y mantener su ingreso, en las bajas de oferta. Esta especificidad de la oferta de drogas proviene de un lado de su carácter de mercado ilícito, pues la ausencia de controles institucionalizados permite esas variaciones en la calidad. Pero proviene igualmente de la naturaleza misma del producto vendido. En el mercado de armas no es posible alterar en forma sensible un revolver para vender dos por uno, mientras que un dealer puede siempre vender una cocaína más o menos pura pues la evaluación de la calidad del producto no siempre es fácil para el usuario.

De otro lado, la introducción de la noción de droga podría también permitir enriquecer los análisis económicos con los resultados de otras disciplinas como la criminología y vice-versa. Esto podría acercar los debates económicos sobre la naturaleza de los mercados ilícitos de las discusiones sobre las políticas frente a las drogas, sin confundir por ello los respectivos planos de análisis. Un ejemplo de esa posibilidad de enriquecimiento mutuo entre los estudios económicos y criminológicos es el análisis de la relación entre la evolución de los precios, de la represión y de la oferta y de la demanda. En efecto, por sus condiciones de producción, la oferta de drogas ilícitas de origen natural tiende a ser muy elástica. Así, según Germán Fonseca, la función de oferta depende del capital acumulado, de la eficacia de las técnicas productivas y de las cantidades decomisadas por las autoridades. Por eso si las ganancias aumentan la producción crece también pues una parte de los excedentes es reinvertida en el mejoramiento de la producción, de la comercialización y de la protección del mercado ilícito. Pero -en la medida en que la demanda parece no ser elástica a los precios- se concluye que un aumento en

la represión no provoca sino una disminución temporal de la oferta por la destrucción de algunas redes comerciales o control de ciertas zonas de producción. En efecto, el mejoramiento de las condiciones del mercado conlleva rápidamente un aumento de la producción en otros lugares que acaba por neutralizar totalmente el efecto de la represión inicial. "Por consiguiente, habría fuerzas que tienden a mantener la oferta en un nivel superior a la demanda". Esto explicaría que la relativamente exitosa represión del gobierno colombiano contra el Cartel de Medellín haya tenido, al parecer, como efecto central, según los propios datos de la DEA, aumentar la producción de más o menos 360 toneladas en 1988 a 700 en 1990 y a 1.000 en 1991. Además, las condiciones de ilegalidad permiten a los grupos más poderosos controlar en beneficio propio los mecanismos de la oferta, como lo vimos anteriormente al analizar la relación entre escasez, pureza y precio. Por eso en el mercado de la droga no solamente hay una tendencia de la oferta a superar la demanda sino que además, por los mecanismos de control de los traficantes, "habría una posición dominante de la oferta sobre la demanda". Aclaremos que esto no quiere decir que sea la oferta la que genera la demanda, sino que las particularidades de este mercado llevan a que tienda a existir una sobreoferta de droga y un dominio del dealer sobre el consumidor.

La hipótesis subyacente al juego de los mecanismos que venimos de describir es que la demanda de drogas es inelástica con respecto a los precios a causa de la dependencia física y síquica que pueden ocasionar los estupefacientes. Como es obvio es una hipótesis discutible, por lo cual existe gran discusión al respecto entre los especialistas. Es posible distinguir diferentes posiciones. Algunos hablan de la inelasticidad de la demanda debido a la dependencia; otros hablan de una evolución de la demanda en forma de escalones debido a los efectos de tolerancia a la droga; otros análisis distinguen los casos de toxicomanía (con demanda inelástica casi vertical) y aquellos de uso ocasional en los cuáles la demanda sería menos inelástica a las variaciones en los precios. Finalmente muchos autores distinguen la demanda según las drogas. Así, según Lewis, "la demanda de cocaína tiende a ser más elástica que la de heroína", pues los opiáceos producen síndrome de abstinencia más fuerte que en otras drogas. Por eso los consumidores de cocaína tienen un mayor poder de negociación en el mercado que los de heroína, lo que podría expli-

car "el mayor grado de pureza que se encuentra en las muestras de las ventas al detalle de cocaína con respecto a las de heroína".

Lo cierto es que el estudio de la relación entre los precios y las variaciones en la demanda merecería una mayor investigación teórica y empírica en los próximos años para alimentar los debates relacionados con las políticas antidrogas. Es necesario en particular analizar los verdaderos efectos disuasivos de los altos precios sobre el consumo. Estos pretendidos efectos son el eje de la política antidroga de los Estados Unidos, como se desprende del discurso del presidente del 5 de Septiembre 1989, o en otras presentaciones oficiales. Pero la hipótesis de que los altos precios contienen eficazmente el consumo es bastante discutible. Nos limitamos simplemente a constatar aquí un hecho que parece contradecirla. Durante los años setenta e inicios de los 80, mientras el precio al por mayor de la cocaína era muy elevado, el consumo tendió a aumentar y luego a estabilizarse. En cambio, cuando estos precios cayeron, el consumo no sólo no pareció aumentar sino que al parecer descendió. En efecto, en 1987 se constata por la primera vez en los últimos años una reducción del consumo de la cocaína en los jóvenes... en el momento mismo en que los precios al por mayor estaban a su nivel más bajo. Esta constatación empírica es importante: parece mostrar que la evolución del consumo de drogas y la de sus precios al por mayor son variables relativamente independientes, poniendo así en cuestión uno de los principales fundamentos de las políticas antiprohibicionistas. El juego de las variaciones en la pureza, las diferencias entre los precios de entrada de las drogas y los de venta al consumidor final, y sobre todo la dinámica específica que lleva a consumir drogas -y que no ha sido suficientemente estudiada- podrían explicar esa disociación relativa. Ella permite igualmente evidenciar algunos de los efectos perversos y paradójicos de esas políticas. Por ejemplo, a fines de 1990, el Dr Padraic Sweeny, del servicio de urgencias del Hospital de Detroit, constataba que los casos de sobredosis habían disminuido, pero que los heridos por enfrentamientos ligados al mercado de la droga habían aumentado, pues los "dealers se disputaban en forma creciente por abastecer un número menor de usuarios". Y todo eso ocurría en el momento mismo en que los recursos para el tratamiento de la toxicomanía bajaban, de suerte que las operaciones policiales en los barrios de negros e inmigrantes eran la única forma que tenían las autoridades locales de mostrar a la opi-

nión que se estaba haciendo algo en materia de drogas. De esa manera se refuerza la falsa imagen de que el problema de la droga en los Estados Unidos es un asunto de marginales, negros e inmigrantes, cuando las encuestas muestran el 69 % de los usuarios de cocaína son blancos y que 2/3 tienen trabajo. Todo lo cual permite además ignorar otros fenómenos sociales (desempleo, desmonte del Estado benefactor) al hacer de la droga una especie de chivo expiatorio que explicaría los problemas de la sociedad norteamericana.

Pero es más. Según ciertos autores, este bajo efecto de la disminución del precio sobre el consumo puede estar ligado a los paradójicos efectos dinamizadores que pueden tener los altos precios y la represión sobre la ampliación del mercado, contrariamente a lo sostenido por las estrategias oficiales. La represión actuaría como dinamizadora de la comercialización debido a que la falta de transparencia en la formación de los precios coloca al consumidor en dependencia del "dealer" que puede manipular el precio, al punto de imponerle un precio alto -utilizando para ello el argumento de la represión-. Esto convierte al consumidor en dealer, debido a que debe procurarse el ingreso necesario para satisfacer su consumo. Esto significa que los precios altos de la droga pueden provocar un aumento del consumo por cuanto obligan a un número mayor de consumidores a convertirse en pequeños traficantes que tienen que buscar nuevos clientes. Jugando un poco con los términos ingleses, podemos decir que los altos precios convierten al consumidor en "dealer" (distribuidor) y al mismo "dealer" en cada vez más "pusher", todo lo cual dinamiza el consumo.

6- Economía legal y economía ilegal: notas sobre los mecanismos de lavado y de protección del narcotráfico, y su impacto sobre la corrupción y la violencia.

La ilegalidad del narcotráfico tiene entonces una relación estrecha con la tasa de ganancia elevada, puesto que sus riesgos, el secreto que acompaña sus actividades, los escrúpulos éticos que puede despertar en algunos, constituyen barreras a una movilidad libre del capital que permiten la realización de ganancias extraordinarias. Tasa de ganancia extraordinaria e ilegalidad están entonces relacionadas; es porque la tasa de ganancia es elevada que el narcotráfico sigue siendo dinámico a pesar de su ilegalidad; es porque es ilegal que la tasa de ganancia es particularmente elevada. La economía de la dro-

ga es entonces muy dinámica gracias y a pesar de su ilegalidad. Pero, no debemos pensar en esa economía ilegal como un compartimento estanco desvinculado del resto de actividades productivas. El narcotráfico se articula a la economía legal por medio de varios mecanismos pero en especial por las particularidades de su circulación financiera.

En efecto, la circulación financiera del narcotráfico es particular. Tiene algunos rasgos comunes con otras economías no oficiales puesto que -como economía ilegal- la mayor parte de los intercambios comerciales son hechos en dinero líquido a fin de evitar los controles de las autoridades. Pero lo que hace específica la circulación del capital dinero en el narcotráfico es un hecho cuantitativo que se convierte en un determinante cualitativo del circuito: la importancia de las sumas de dinero. No se exagera cuando se dice que los traficantes de droga estarían literalmente ahogados en billetes si no transformarían sus ganancias en instrumentos financieros de fácil manejo. Por eso, las operaciones sistemáticas de lavado de dólares son inevitables y especifican al narcotráfico. Me explico: toda economía ilegal supone algunas formas de lavado. Sin embargo, la mayor parte de esas actividades (como el contrabando, el juego, la prostitución, etc) tienen tendencia a ser circuitos más o menos cerrados; las ganancias se consagran en lo esencial al consumo, a la protección, o a la misma actividad. En cambio, en el caso de la droga, el circuito es diferente: de un lado, y debido a su carácter internacionalizado, un mínimo de operaciones de lavado son necesarias para reinvertir en la misma actividad; de otro lado, la tasa de ganancia es tan elevada y el mercado tan dinámico que una parte considerable del capital ganado en la droga tiende a salir del circuito específico del narcotráfico para buscar lugares de inversión más seguros. La ilegalidad define entonces el mercado de las drogas al provocar una tasa de ganancia extraordinaria, apropiada por las redes de empresarios de la droga, y que tiende a articularse con el resto de la economía.

Pero esa ilegalidad provoca también otros efectos: la ilegalidad genera riesgos, de suerte que los empresarios deben desarrollar mecanismos de protección eficaces para el desarrollo de sus actividades. Pino Arlacchi ha destacado tres: grandes recursos en capital, neutralización de las autoridades por medio de la corrupción y el secreto, y violencia.

De un lado, los recursos importantes en capital constituyen un mecanismo de protección importante al permitir a ciertas organizaciones controlar las fases más rentables de la producción- comercialización de la droga. Pero sin lugar a dudas los otros dos recursos son los más clásicos del narcotráfico. En efecto, la neutralización de los organismos de control del Estado, por medio de la corrupción, parece consustancial a toda economía ilícita de dimensiones económicas importantes. "La criminalidad organizada no puede existir sin que exista corrupción." Por eso el narcotráfico supone para su expansión la existencia de redes importantes de corrupción, las cuales son a su vez dinamizadas por el mercado de la droga. La corrupción es así condición y efecto del narcotráfico. Así por ejemplo, a inicios de los ochenta -en la época del entendimiento entre la naciente burguesía gangsteril y las autoridades policiales locales- algunas investigaciones periodísticas concluyeron que la corrupción de la Policía en Medellín era generalizada, al punto que se consideraba que 80% de la Policía podía tener lazos directos o indirectos con la droga.

Igualmente importante como mecanismo de protección es el recurso a la violencia. Una violencia que no debe ser analizada sin embargo en forma abstracta e indiferenciada. En efecto, aún cuando el narcotráfico -en tanto que forma de acumulación basada en una ganancia ilegal- lleva implícita una cierta violencia, ella no afecta por igual a los diferentes participantes de la economía de droga, ni tiene por qué adquirir la intensidad y modalidades paramilitares y terroristas que ha tenido en países como Colombia. Por eso conviene diferenciar las narcoviencias y distinguir, de un lado, las violencias internas directamente asociadas al mercado ilícito y que son desplegadas por los agentes que participan en él, de aquellas otras que son efectos más mediatos del mismo (extensión de la gestión mafiosa a negocios legales, capacidad del narcotráfico para organizar otras formas de criminalidad y de violencia, generación de una renta ilegal que dinamiza a otros actores armados, sus efectos socio-culturales, fraccionamiento del Estado, efectos como simple renta económica, etc). Y, al interior de las primeras, también conviene diferenciar las lógicas y motivaciones que animan esas violencias, a saber aquellas que están asociadas al negocio mismo, o ligadas a su protección, o destinadas a legitimar políticamente a los empresarios de la droga, o a acompañar sus actividades como inversionistas y propietarios, o finalmente son violencias que derivan de la represión estatal. Y de

otro lado conviene igualmente clasificar esas violencias según los aparatos y formas de estructuración que ellas asumen: sicariato, formación de ejércitos privados; utilización en beneficio propio de los aparatos estatales de seguridad y de las estructuras de vigilancia urbana o de contrainsurgencia rural; acuerdos con otros organismos armados ilegales (guerrillas, organizaciones delincuenciales, etc).

7- A título de conclusión: la importancia de los debates teóricos sobre el narcotráfico.

Las anteriores páginas no han pretendido sino presentar algunas líneas de reflexión que nos parecen fecundas para una mejor comprensión académica del fenómeno del narcotráfico. Quisiéramos concluir simplemente mostrando que esos debates, por teóricos que parezcan, pueden tener consecuencias prácticas importantes. Así, creemos que el estudio de la relación entre precios, prohibición y consumo puede ayudarnos a encontrar políticas alternativas al actual prohibicionismo, con todos sus efectos perversos. Igualmente, pensamos que la diferenciación teórica entre los diversos tipos de "narcoviolencias" es importante pues cuando se dice que tales homicidios se deben al narcotráfico, no queda claro si uno se refiere a la violencia desplegada por los empresarios de la droga, a efectos mediatizados de la presencia de la economía de la droga sobre la cultura y las formas sociales de resolver los conflictos, a la violencia desplegada por los agentes estatales en su voluntad de reprimir el negocio, etc. La tipología permite entonces enriquecer las recomendaciones de política, pues podría permitir enfrentar en forma diferenciada las distintas "narcoviolencias", ya que el desarrollo y la intensidad de las violencias dependen del contexto socio-político en que se inserte la economía de droga y del tipo de respuestas socio-políticas que se le dé.

"NARCOTRAFICO" Y SUBDESARROLLO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ALGUNAS REFLEXIONES

*Luis Suárez Salazar **

Introducción

En los últimos años la comunidad internacional ha venido avanzando en diagnósticos más precisos sobre la multidimensional causalidad del mal llamado "narcotráfico" y el diseño (por lo menos en lo declarativo) de diversas políticas dirigidas a contener simultáneamente la oferta y la demanda, el consumo, la producción y comercialización de las drogas ilícitas de mayor circulación actual (cocaína, crack), así como para controlar la comercialización ilícita de precursores y el "lavado" de dinero proveniente de la parte ilegal de esas actividades.

Entre otros, dan cuenta de esos adelantos, no obstante las insuficiencias que aún perduran, los diagnósticos y planes de acción para combatir el "narcotráfico" elaborados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Abuso y el Tráfico Ilícito de Drogas celebrada en Viena en 1987 (en ésta se aprobó por consenso la Declaración y el Plan de Amplio y Multidisciplinario de Actividades Futuras en Materia de Fiscalización del Uso Indevido de las Drogas); los debates realizados en el 42 y el 43 Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la ONU que culminarían en la elaboración y posterior ratificación de la Convención de Viena de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y, en fecha más reciente, toda la labor desarrollada a nivel gubernamental, intergubernamental y no gubernamental alrededor de la preparación y celebración del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento al Delincuente. Esta se efectuó

* Centro de Estudios sobre América, La Habana, Cuba
E-mail : cea@ceniai. cu

en La Habana, Cuba, entre el 28 de agosto y el 7 de septiembre de 1990.

También deben reconocerse los aportes que en el campo de las acciones concretas contra el consumo y la producción de cocaína realizó la Cumbre del Grupo de los Ocho efectuada en Ica, Perú, en octubre de 1989 y, a pesar de las concepciones unilaterales mantenidas inicialmente por el gobierno norteamericano, la Cumbre de Cartagena sobre Tráfico de Drogas efectuada en febrero de 1991. Las resoluciones de esta cita presidencial (Bolivia, Colombia, Perú y EE.UU.) aunque sujetas a las pruebas de la práctica, inspiraron a su vez, junto a los instrumentos internacionales aludidos, la Declaración final de los Ministros de Justicia y Jefes de Organismos encargados de la lucha contra el Tráfico Ilícito de drogas celebrada en Ixtapa, México, en mayo de 1990.

El reconocimiento en esos y otros ámbitos (1) del llamado principio de la "corresponsabilidad" entre los "países consumidores" pertenecientes predominantemente al Primer Mundo y los "países productores" (2) ubicados en su mayoría en el Tercer Mundo, el relieve de la importancia económica que para esos últimos tiene la producción y exportación de algunas de esas drogas y de la objetiva vinculación que existe entre el desarrollo de estas actividades ilegalizadas y las causas y consecuencias de la crisis económica y social (incluyendo la deuda externa) que estos padecen en la actualidad, así como la aceptación aun retórica de la necesidad de un amplio plan de cooperación internacional que permita enfrentar a través de planes de "desarrollo alternativo" las consecuencias económicas, sociales y políticas que tendría en ellos la erradicación de cultivos, la represión a la producción, a la comercialización de esas mercancías, o sobre las cuentas bancarias que ocultan las ganancias procedentes de las mismas, ha ido sedimentando en ciertos sectores de la opinión pública internacional la noción de que existe una relación causa-efecto entre el "narcotráfico" y el subdesarrollo (3).

¿Es exacta esa relación? De no ser así, ¿qué vínculos existen entre ambas facetas de la realidad? ¿Podrían resolverse los problemas del "narcotráfico" sin superar los condicionamientos del subdesarrollo? ¿Contribuye la producción-exportación de drogas ilegales al desarrollo de los "países productores" o, por el contrario, profundiza su subdesarrollo, su dependencia en todos los órdenes? ¿Qué tipo de

desarrollo económico y social será necesario para prevenir o eliminar las tendencias crecientes al consumo, la producción y el tráfico de drogas?

Intentar responder algunas de esas preguntas van dirigidas estas reflexiones. Las mismas parten -debo advertir- del conocimiento sobre el tema que he adquirido en mis investigaciones sobre la incidencia del "narcotráfico" en las relaciones interamericanas y en las sociedades latinoamericanas y caribeñas (4). Aunque quizás mis consideraciones pudieran generalizarse a la comprensión del problema en su totalidad, dejo al lector o a otros especialistas ese ejercicio.

"Narcotráfico" y subdesarrollo: dos conceptos a esclarecer. Pero antes de abordar el análisis del problema me parece necesario precisar los conceptos: "narcotráfico" y subdesarrollo.

El término "narcotráfico" -como he indicado en los trabajos citados- conduce a importantes errores al establecer el objeto de la investigación -acción, la realidad actual, movimientos y perspectivas del consumo y la producción de drogas a nivel mundial y hemisférico. Sólo induce a pensar en la comercialización y transporte (tráfico) de algunas drogas ilegales. Se excluyen así del campo del análisis otras drogas ilegales sintéticas, las drogas legales (barbitúricos, anfetaminas) o socialmente aceptadas (alcohol, tabaco) y los más importantes eslabones del problema de las drogas en general y de las ilegales en particular: consumo-demanda, producción, procesamiento y comercialización de insumos industriales-precursores, financiamiento, almacenamiento, transporte, "lavado" de "dinero", etc.

La mayor parte de esas actividades están estrechamente asociadas con empresas legales sin cuyo concurso sería difícil producir esas mercancías y mucho menos realizar todos los movimientos de capitales y ganancias (500 mil millones de US dólares) (5) que anualmente produce ese negocio a nivel mundial. Este por sus dimensiones ya constituye, en puridad de análisis, una rama más de la economía internacional y, por ende, otra de las fuentes de acumulación capitalista tanto en los países subdesarrollados que a causa de sus ventajas comparativas producen, procesan y exportan algunas de esas mercancías-drogas, como en los países capitalistas desarrollados donde también se producen, importan y finalmente se realizan los mayores volúmenes de las mismas y las ganancias de ellas derivadas. La rein-

versión de dividendos y utilidades en el propio negocio o en otras ramas productivas, financieras o de servicios legales contribuye de una u otra forma a la contradictoria reproducción ampliada y desigual del capitalismo a nivel mundial. Esta reproducción capitalista no está circunscrita al "nivel económico", sino también a la recreación constante de todas las relaciones sociales y políticas nacionales e internacionales típicas del capitalismo en su fase actual. Esto es la maximización de la ganancia, la concentración y centralización de los capitales y la producción, la explotación del hombre por el hombre, de la "periferia" por el "centro", etc.

Esto último nos coloca en una de las tantas dimensiones del problema del subdesarrollo. Este -como desde hace mucho tiempo reconocen las ciencias sociales y económicas- no puede definirse simplemente con variables relativas al mayor o menor atraso, modernidad, crecimiento u otros indicadores macroeconómicos relativos a ninguna economía nacional. Obtener en ciertos periodos altas tasas de crecimiento económico, modernizar ciertas ramas productivas o de servicios, ampliar los márgenes de autonomía en las relaciones económicas internacionales no implica -como demostró la experiencia latinoamericana de la década del 70- necesariamente desarrollarse, aun cuando cualquier esfuerzo de desarrollo autónomo, autosostenido y autosustentable incluya esos componentes. El desarrollo demanda un crecimiento armónico de los diferentes sectores de la economía y un adecuado incremento de los niveles y condiciones de vida de la población, expresado en la satisfacción de las necesidades básicas (educación, salud, vivienda, nutrición, alimentación...) de las mayorías. También incluye la creación de instituciones que propendan a la democratización y autogobierno de la sociedad.

Y si ello no lo ha logrado las cuatro quintas partes de la humanidad es porque el subdesarrollo es un producto "natural" del desarrollo desigual del capitalismo que se profundiza cada día en las condiciones de su fase imperialista. Es un desarrollo distorsionado de las economías dependientes a partir de las necesidades de los monopolios transnacionales y de los países capitalistas "centrales". Enraizado en las estructuras económicas, sociales, políticas y estatales de los países del Tercer Mundo. Reproducido constantemente por el intercambio desigual y por las diversas formas de penetración, explotación y dominación de las economías periféricas. Y, en último extremo, cuando fracasan los métodos de control económico, político e

ideológico, típicos del neocolonialismo, por la utilización de la fuerza como potencia extraeconómica para reforzar la dominación o la hegemonía imperialista sobre diferentes países del mundo y/o de las clases y sectores sociales que reproducen la dominación interna (6).

Y ninguna de esas variables -como veremos más adelante- han sido modificadas por la inserción latinoamericana en el mercado transnacional de las drogas ilegales. Mas bien todo lo contrario.

La "Narcoeconomía" en los Estados Unidos

En los últimos treinta años se masivizó el consumo de drogas en los Estados Unidos a tal grado que en 1985 ya se calculaba que, además del generalizado uso del alcohol, el tabaco, barbitúricos y tranquilizantes de producción legal, 20 millones de norteamericanos consumían marihuana, otros veinte millones utilizaban normal y socialmente la cocaína, unos cinco millones ya la usaban en forma intensiva y otro medio millón era adicto a la heroína y otros opiáceos (7).

En la base de esta realidad y de las tendencias crecientes al consumo de drogas en Estados Unidos -según diversos especialistas- estarían, entre otras, las características asumidas por el desarrollo del capitalismo monopolista en ese país con su innegable impacto en la economía, la sociedad y el modo de vida norteamericano. A las frustraciones y traumas físicos y morales generados en las décadas del sesenta y el setenta por la lucha por los derechos civiles, la guerra de Viet Nam, Watergate, etc., se agregó en los años ochenta las fortalecidas tendencias a la polarización social existente con sus secuelas de marginalización y pauperización de importantes sectores de la sociedad norteamericana y particularmente dentro de la población negra y latina.

A ello habría que agregar -según el Dr. Arnod Washton (8)- las tendencias al uso compulsivo de drogas que generan los "valores" hoy arraigados en la sociedad norteamericana, tales como "el desempeño personal exitoso, los bienes, el dinero y el poder". Simultáneamente -según el propio autor- el apoyo que tradicionalmente brindaban a los jóvenes la familia o la comunidad se está resquebrajando. Ello -según la hipótesis de la sicóloga clínica Liliana Blaustein- obedecería, a su vez, a la "invasión del mercado", en particular del consumismo, de todos los ámbitos de las vinculaciones familiares con la consi-

guiente disociación de las "relaciones de amor y autoridad" en el seno de esa importante institución social. Para esta autora, otras de las causalidades del consumo de drogas están vinculadas a la propia "organización científica" del trabajo en los Estados Unidos y por el paso de la economía de ese país de una economía productiva a una economía de servicios. Ello - según sus hipótesis- habría acentuado el proceso de enajenación de los trabajadores en general (incluyendo los trabajadores de "cuello blanco" y las profesiones liberales) del resultado del proceso productivo, generando una creciente insatisfacción laboral que, según estudios por ella mencionados, tienen una relación directa con la drogadicción, el alcoholismo, la agresión de todo tipo y la delincuencia. (9)

Válidas o no estas hipótesis (que sin embargo parecen confirmarse en estudios sobre la criminalidad en otros países del primer mundo) (10) lo cierto es que, a pesar de la "guerra contra las drogas" desatada por la administración de Ronald Reagan, el consumo y la producción de drogas en Estados Unidos continuó expandiéndose y diversificándose en los últimos años. Como indiqué en uno de mis trabajos citando fuentes norteamericanas, (11) en 1987 estuvieron disponibles a precios y calidad estables (lo que dice del equilibrio logrado entre la oferta y la demanda), cinco veces más toneladas de cocaína que en 1985. En el propio periodo la marihuana tanto importada como de producción nacional aumentó su disponibilidad media en cuatro mil toneladas; mientras que la comercialización de la morfina y otros opiáceos cuando menos se duplicó en el mismo periodo. A su vez, se registró un dramático incremento de laboratorios clandestinos productores de drogas sintéticas, entre las cuales una de las más devastadoras por su nivel de adicción y sus bajos costos y precios sería el crack. Esta ya estaría siendo consumida por cerca de dos millones de norteamericanos. Esta droga -según la sicóloga clínica Liliana Blaustein- constituye para los adictos una "nueva y mejorada manera" de "llegar antes y más intensamente" al autoconvenimiento de ser "el mejor" (el mejor vendedor, el mejor corredor de bolsas, el mejor amante, el mejor amado) entre sus iguales (12).

Todo ello habría determinado que en 1989 la comercialización de drogas ilegales en EE.UU. se acercara a los 150 mil millones de U\$ dólares anuales, (50 mil millones más que lo estimado en 1987) con el efecto multiplicador que ello tiene en toda la economía nacional

(13). Dicha rama agro-industrial y financiera participaría ya en la formación, cuando menos, de un 5,3% del Producto Nacional Bruto estadounidense y generaría -junto a otras ramas de la economía subterránea- unos 20 millones de empleos (14). Ello sin contar los puestos de trabajo y los ingresos que crea el "narcotráfico" en la agricultura (la marihuana es ya por su valor la segunda producción agrícola del país), en el empleo público, en las industrias químicas productoras de precursores (éstas suministrarían el 90% de los componentes necesarios para el procesamiento de la cocaína), en el transporte y en el sector bancario-financiero. Se calcula que éste recibiría anualmente unos 300 mil millones de U\$ dólares: - aproximadamente el 60% de los capitales y ganancias generados por el "narcotráfico" internacional (15). El "narcotráfico" habría contribuido así, a la azarosa reestructuración de la economía estadounidense en los años ochenta y a la reproducción del capitalismo monopolista de Estado en dicho país, incidiendo objetivamente en los niveles especulativos y parasitarios que hoy registra la economía norteamericana. Ello ha sido jalonado por las políticas de corte "neoliberal" (reganomics) impulsadas y virtualmente universalizadas en la década que recién culmina por la "locomotora estadounidense" con todos los costos que ha implicado para la sociedad norteamericana y para los países subdesarrollados vistos como un todo (16).

La "Narcoeconomía" en América Latina y el Caribe

La consolidación de la "narcoeconomía" en los Estados Unidos - no podría ser de otra forma- ha tenido un gran impacto en América Latina y el Caribe. Desde la década del setenta diversos países de la región se convirtieron en productores y exportadores de marihuana (México, Colombia, Jamaica...) cocaína (Bolivia, Perú, Colombia...), opio (México Guatemala y Colombia...) y otros alucinógenos naturales o sintéticos como el qualude o la metacuolona. Otras naciones como Haití, Santo Domingo, Bahamas, Ecuador o Argentina se transformaron en países de tránsito de drogas ilegales hacia Estados Unidos (y más recientemente hacia Europa Occidental) o en "paraísos" bancarios (Panamá, Bahamas, Uruguay) para el lavado de pequeñas, pero significativas partes de las multimillonarias ganancias y capitales implicados o en exportadores de precursores como se dice que es el caso de Brasil.

La articulación latinoamericana y caribeña con las transnacionales

de las drogas ilegales produjo, sin dudas, nuevos e importantes ingresos de divisas y fuentes de empleo en las economías de los países implicados en momentos en que estos viven una de las crisis económicas, social y, en algunos casos, política y geopolítica más profunda y prolongada de toda su historia.

Bolivia, por ejemplo, ha recibido por concepto de la exportación de hojas de coca, pasta base y clorhidrato de cocaína unos 600 millones de dólares anuales con su efecto multiplicador sobre la economía en su conjunto. Los mismos cálculos afirman que el 75% del PNB boliviano estaba vinculado, directa o indirectamente, al complejo coca-cocaína. Colombia, por su parte, ingresaría por el mismo concepto unos mil 700 millones de U\$ dólares al año. Estos por su efecto multiplicador se reflejarían aproximadamente en un 23% del PNB colombiano. Estas sumas habrían permitido el mejor comportamiento relativo de la macroeconomía colombiana en comparación con las naciones vecinas. En el caso de Perú la producción y exportación de coca y pasta básica se habría convertido en fuente segura de dinero fresco para la carente economía nacional. Fuentes extraoficiales sitúan entre 800 y mil 300 millones de U\$ las exportaciones peruanas en ese renglón: aproximadamente el 50% de todas sus exportaciones legales (17). Ello explicaría la expansión que ha tenido la coca -que no es igual a la cocaína- en la agricultura peruana al igual que en la colombiana y en la boliviana. En el caso peruano la coca significaría el 37% del valor bruto de toda la producción agrícola del país (18). Aunque no conozco datos exactos parto del criterio de que un impacto parecido -salvando proporciones- podría registrarse en las economías agrarias de México, Guatemala, Colombia, Jamaica, Belice y otros países productores de marihuana y opio fundamentalmente. Se estima, además, que la "narcoproducción" habría creado en toda América Latina, en los últimos diez años, alrededor de 3 millones de nuevos empleos en momentos en que el empleo formal decrece por todas partes. Unas 15 millones de personas encontrarían en la producción y comercialización externa e interna de las drogas ilegales virtualmente su única fuente de sobrevivencia (19).

La constatación de esos y otros datos macroeconómicos ha llevado a algunos autores a afirmar que no existen razones económicas para reprimir el "narcotráfico" ya que sus efectos sobre la economía de los países productores tienden más bien a ser benéficos (20). Otros

consideran que a pesar de los beneficios inmediatos, el impacto del "narcotráfico" y de la economía subterránea a él asociado (contrabando de insumos, incremento incontrolado de la inflación, contrabando de artículos industriales, violaciones impositivas...) será más "negativo que positivo" para el Continente (21). "La coca -consideran otros- es apenas una de esas materias primas latinoamericanas que han echado algunas cortas chispas de prosperidad y han hecho muy poco por asegurar el crecimiento futuro.

Las drogas: ¿satanás o el cuerno de la abundancia?

Estas últimas afirmaciones me colocan en la esencia de mis reflexiones. Desde ningún punto de vista creo correcto "satanizar" el "narcotráfico"; convertirlo en el nuevo "chivo expiatorio" de todas las "disfuncionalidades" económicas, sociales y políticas del capitalismo dependiente latinoamericano. Todas ellas existían antes de que el Continente se articulara con el negocio de las drogas. Este apareció en algunos países antes de la aguda crisis de los años ochenta. Por ello opino que en ningún caso los problemas generados por el "narcotráfico" podrán analizarse al margen de las contradicciones que crea y recrea el capitalismo en su fase imperialista y mucho más el capitalismo dependiente que ha subdesarrollado, en un secular proceso histórico, las economías y las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Pero parece cuando menos exagerado suponer que la producción y comercialización de drogas ilegales contribuirá, de alguna manera, a la superación de esa situación históricamente elaborada. Las evidencias empíricas demuestran incluso lo poco que ha contribuido el "narcotráfico" al crecimiento de las economías regionales en los últimos años. Sólo ha podido mantener precaria e inestablemente las condiciones de sobrevivencia en los países y las zonas donde acciona o generar crecimientos perversos en ciertas economías locales. Así parecen demostrarlo, entre otros, los estudios e investigaciones que se han realizado en zonas productoras de drogas ilegales de Perú, Colombia o Bolivia. En el caso del Alto Huallaga en Perú -según el economista Claudio Tantahuilca- si no hubiera coca sus ciudades y campos languidecerían en medio de una agonía de muerte; pero ello no implica que la "narcocconomía" cree en estas zonas un "paraíso". Es cierto, agregó, que han proliferado rapidísimas fortunas y que se ha reactivado la actividad económica comercial en sus ciudades pero también que -al igual que en otras partes del Perú- la distribución de

los beneficios es profundamente asimétrica: "Los de abajo, las mayorías, son los modestos cultivadores de parajes inhóspitos, alejados de las carreteras, con hijos privados de educación, con el riesgo permanente de la represión: mano de obra relativamente barata y blanco fácil de campañas de erradicación. La clase media se dedica a la elaboración de PBC (pasta básica de cocaína) y suele vivir en los centros poblados. Los de arriba, los menos, son los colombianos, los narcos de verdad, los conquistadores de las ágiles avionetas..." La economía cocalera, además, ha convertido las ciudades en hábitats caros y difíciles. "Los precios de los alimentos son superiores a los de Lima, los alquileres se han disparado, los terrenos son para millonarios, la delincuencia menor -los rateritos y escaperos- son un peligro cotidiano" (23). Al igual que antes de su incorporación a la "narcoeconomía" -agrega otro autor refiriéndose al caso de Colombia (24)- el desarrollo de las fuerzas productivas, de la agricultura moderna, de la ganadería, de los cultivos tradicionales ha quedado virtualmente aniquilado. Esto afecta, obviamente, la estructura básica de la reproducción económico-social de dichas zonas con su consiguiente impacto en toda la economía del país (25).

A conclusiones parecidas arriba el investigador alemán Rainer Dombois al estudiar la microestructura social de la economía de la cocaína en la región colombiana del Guaviare que, en la década del setenta, también participó de la "bonanza" generada por la producción y exportación de marihuana. Allí, sin embargo, continúa imperando una infraestructura social escasamente desarrollada y estructuras sociales en ciernes que han acelerado la violencia y la contraviolencia en la región. Los movimientos oscilatorios en la economía cocalera de la región (junto a la represión) no han dejado a los campesinos de esa zona otra alternativa que el retorno a las precarias economías de subsistencias que precedieron al auge de la producción y comercialización de las drogas (26).

En el caso de las zonas cocaleras de Bolivia el panorama es semejante. Según un excelente ensayo de Carlos Toranzo Roca la articulación boliviana con la economía transnacional de la droga, íntimamente entrelazada, aunque no determinada, por la crisis de los patrones tradicionales de acumulación de la economía boliviana, ha producido enormes disfuncionalidades a cualquier proyecto de desarrollo autónomo y autosostenido en ese país. La economía boliviana

-señala como balance- se ha terciarizado; pero no como consecuencia de la vitalidad de la acumulación capitalista, sino más bien de la ausencia de desarrollo. Ello ha tenido un profundo impacto en la estructura social y de clases boliviana y en la disociación del sujeto social y político de los cambios que el país necesita (27).

En la causalidad de estos cuadros económicos y sociales se encuentran también la profunda asimetría que existe en la distribución tanto nacional, como internacional de los beneficios del "narcotráfico". En América Latina y el Caribe sólo ingresarían entre un 2 y un 4% de las ganancias que éste produce en el mercado norteamericano (28). Un campesino productor en Perú o Bolivia sólo recibe por la materia prima necesaria aproximadamente un 0.25% del valor comercial que tiene un Kg de cocaína en el mercado doméstico estadounidense. Incluso los "narcoburgueses" latinoamericanos que controlan los carteles productores- exportadores pero no tienen partes en el mercado norteamericano, venden su mercancía a un precio 40 veces inferior al que tiene el producto en las calles de New York, Los Angeles, Washington o la Florida (29).

Estos mismos "narcoburgueses" sólo ingresan a las economías nacionales una pequeña parte de sus ganancias. Aunque se dice que solo el Cartel de Medellín en Colombia obtiene unos 5 mil millones de dólares anuales por sus vastas operaciones, la economía colombiana sólo recibe cuando más un 20% de tales ingresos. Los demás se "fugan" hacia los circuitos financieros transnacionales. Lo que ingresa al país, por otro lado, en lo fundamental se orienta a reproducir el negocio, a satisfacer consumos conspicuos o a actividades especulativas, financieras, o a la compra de bienes raíces, al contrabando de bienes industriales o de consumo que poco tienen que ver con la creación de bases sólidas para el desarrollo autosostenido, autosustentable de esas economías.

El "narcotráfico" reproduce por consiguiente, a su escala y con sus especificidades, todos los comportamientos de la reproducción capitalista en la región. Y como además no tributa, ni siquiera contribuye indirectamente a los gastos sociales y económicos estatales. Pero esta reproducción capitalista deformada no se produce solo en lo "económico". A nivel social la "narcoeconomía" recrea relaciones sociales y estructuras de dominación internas y externas semejantes a

otras ramas agro-industriales y financieras. Además de otros datos ya aportados o que aportaré posteriormente en este trabajo, derivo esta conclusión del análisis y la reconstrucción, a partir de diferentes fuentes, de la pirámide social que, cuando menos, en el área andina genera lo que se ha dado en denominar el "complejo coca-cocaína".

En la base de esta pirámide -como expliqué detalladamente en un artículo anterior (30) -se encuentra el campesino (por lo general minifundista) o algunas comunidades indígenas productoras más o menos tradicionales de la hoja de coca. El campesino vende su producción a precios decrecientes a una red de comerciantes intermediarios que han venido desplazando a los comerciantes tradicionales de dicha hoja. Estos intermediarios se encargan de abastecer de materia prima a los productores de sulfato de coca (la pasta básica de cocaína) que constituyen el estrato intermedio del negocio. Para el traslado de la coca de las chacras campesinas hasta la artesanías de sulfato base se emplean por míseros salarios a un pequeño ejército de semiproletarios o trabajadores temporeros desproletarizados o descampesinizados por el capitalismo subdesarrollado y por la crisis estructural de esos países, mientras que para la producción del PBC también se utilizan mediante el trabajo asalariado o familiar cientos de "pisa-cocas" que se encargan de la maceración y producción de ese producto intermedio. Este es trasladado posteriormente -en el caso de que la producción de PBC y cocaína estén físicamente separados- por docenas de transportistas hasta los "laboratorios" donde los "cocineros" y los "químicos" producen finalmente la cocaína. Este producto, al igual que la marihuana, es transportado posteriormente hacia los mercados de Estados Unidos o Europa Occidental por vía aérea o marítima por otros transportistas y/o portadores individuales ("mulas"), entre los cuales también existe una nítida diferenciación socio-económica. Todas estas operaciones se realizan bajo el control de los grupos productores-exportadores (en el caso latinoamericano) o importadores-distribuidores (en el caso estadounidense o europeo) que son los que -como se ha señalado- obtienen las mayores ganancias de todo el negocio. Estos grupos, que en rigor constituyen lo que se ha dominado la "narcoburguesía", están cada vez más concentrados en número y -según la experiencia colombiana- coordinados entre sí en forma de "carteles" que controlan horizontal y verticalmente casi todo el negocio.

En lo político esta "narcoburguesía" asociada a intereses similares en los países capitalistas centrales y aún a otros sectores de las clases dominantes latinoamericanas y caribeñas se ha convertido de hecho en un factor de preservación violento del status quo. Las agudas contradicciones actuales entre sectores de la "narcoburguesía" colombiana (que determinaron el desarrollo del "narcoterrorismo") y el gobierno de dicho país, no nos deben hacer olvidar la asociación de este emergente sector burgués con la oligarquía agraria, el militarismo y el sionismo en la sangrienta represión a los grupos y activistas políticos que propugnan modificaciones radicales en las estructuras económicas, sociales y políticas en Colombia (31). Lo mismo ocurrió -no debemos soslayarlo- durante el "narcogolpe" de García Mesa en Bolivia. La "narcoburguesía" de ese país al par que disputada poder político a otros sectores de la clase dominante emprendió -asesorados por grupos nazifacistas radicados en Paraguay- una brutal represión contra la izquierda boliviana y el movimiento popular (32).

Geopolítica y "Narcotráfico"

En lo político internacional, de otro lado, la "guerra contra las drogas" desarrollada por las administraciones de Reagan y Bush ha sido funcional a las políticas hegemónicas de Estados Unidos sobre el Continente. Dan cuenta de esa realidad, entre otros datos, el empleo político-ideológico del asunto para hostilizar a gobiernos contestatarios a las políticas norteamericanas hacia la región: Cuba, Nicaragua y Panamá. En este último caso, incluso, el "narcotráfico" fue usado como uno de los pretextos para la masiva intervención militar estadounidense de diciembre de 1989.

Las élites gobernantes norteamericanas también han utilizado el tema del "narcotráfico" para ocultar o subvaluar otros aspectos de la conflictiva agenda de las relaciones Estados Unidos-América Latina, y como elemento legitimador ante la opinión pública interna y externa de los postulados de la doctrina del conflicto de baja intensidad o del "conflicto de alta probabilidad" al argumentar la existencia de un supuesta alianza entre el terrorismo, el movimiento guerrillero y el "narcotráfico". Y, más recientemente, como un eje de rearticulación del panamericanismo y de los instrumentos militares previstos en el mismo.

La manida idea de organizar una fuerza militar multinacional contra

el "narcotráfico" en Sudamérica que viene impulsando EE.UU. podría conducir si prosperara a la revitalización del mal llamado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, (por la vía de la formación de "un nuevo enemigo" sucesores a la "amenaza comunista") cuyas determinantes ideológicas quedaron expuestas durante la Guerra de las Malvinas en 1982. Este proceso igualmente podría cristalizar en la deformación del rol de los ejércitos y las Fuerzas Armadas Latinoamericanas en la preservación de la soberanía nacional y en su implicación en la generación de nuevo modelo de desarrollo y seguridad nacional.

La clara intención norteamericana en ese orden se evidencia en el análisis de los presupuestos y comportamientos de la política contra el "narcotráfico" desarrollada por la administración de George Bush. Como se sabe en septiembre de 1989 el presidente norteamericano presentó al Congreso un multimillonario presupuesto para desarrollar la "guerra contra las drogas" tanto fuera como dentro del territorio norteamericano. Para el año fiscal de 1990 este finalmente ascendió a nueve mil ochocientos cuarenta y tres millones de dólares. Para 1991 el presupuesto solicitado ascenderá a nueve mil ochocientos millones de dólares. De esas cantidades sólo se dedicarán a los tres países andinos directamente comprometidos en la producción y exportación de cocaína (Bolivia, Colombia y Perú) 216,8 millones de dólares en 1990 y 422,7 millones en 1991. Ello en total representará un monto total de 639,5 millones de dólares, de los cuales sólo 242,8 -el 38%- serán destinados a los llamados planes de "desarrollo alternativo" a la "narcoeconomía". De lo que queda, 361 millones serán dirigidos a actividades represivas y de éstos 251,7 tendrán por destino la ayuda militar para la lucha contra el "narcotráfico" (33). Ello ha permitido concluir a algunos analistas que, no obstante las concesiones realizadas por Estados Unidos a los presidentes andinos en la Declaración de la Cumbre Antidrogas de Cartagena, para la actual administración norteamericana el "combate contra el narcotráfico" deberá tener un acento militar.

Entre otros datos, fortalece esta conclusión -además de los esfuerzos ya realizados por Estados Unidos en la XVII Conferencia de Ejércitos Americanos (Argentina, 1987) por implicar a los Ejércitos latinoamericanos en la lucha contra el "narcoterrorismo"- el "plan anti-drogas" que ha comenzado a elaborar el Departamento de Defensa

de los Estados Unidos. El mismo, con un presupuesto superior a los mil millones de dólares, tendrá por propósitos crear una fuerza aeronaval contra el "narcotráfico" en el Caribe; instalar una sofisticada red de radares en esa zona, así como en algunos países andinos; desplegar un número mayor de fuerzas militares norteamericanas en la frontera con México; apoyar a las agencias oficiales norteamericanas implicadas en la lucha antinarcóticos; y proveer el entrenamiento, la asesoría y el equipamiento a fuerzas militares latinoamericanas. Como parte de esto último 7 equipos de asesores estadounidenses se radicarán en Perú, Bolivia y Colombia. La Escuela de las Américas radicada en Fort Benning, EE.UU., incrementará nuevos cursos dirigidos a la preparación de los militares latinoamericanos en operaciones de lucha contra el "narcotráfico", y se incrementarán también las responsabilidades del Comando Sur, radicado en Panamá, en las operaciones en ese campo que se realicen en su área de responsabilidad (34). Según el ex-jefe de dicho Comando a tal fin el mismo necesitará la dotación de armamentos más apropiados para las misiones que tendría que cumplir en ese orden que a su vez posibiliten un mejor empleo de las facilidades militares ya existentes en América Latina.

Esta idea se vincula con las gestiones que, según se ha denunciado, ha venido realizando el nuevo Jefe del Comando Sur, Maxwell Thurman, dirigidas a la formación de una fuerza militar interamericana para combatir el "narcotráfico" (35). Aunque dicha idea ha encontrado rechazo en la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos, objetivamente éstos han abierto paso a la idea de que las Fuerzas Armadas del Continente, asesoradas por los Estados Unidos, participen de una manera directa en los planes de lucha contra el narcotráfico en diferentes países. Así quedó protocolizado en la Cumbre Anti-Drogas de Cartagena, Colombia.

La concertación al respecto fue antecedida o precedida por la firma de acuerdos militares bilaterales entre Bolivia y los Estados Unidos; entre este último país y Perú (como parte de los cuales se concluyó la construcción de la base militar de Santa Lucía), así como por la ayuda militar de emergencia por un monto de 65 millones de dólares entregada por Estados Unidos al gobierno colombiano para que continuara la guerra contra los "barones de la droga" que allí se desarrollaba. Según se ha denunciado en Colombia y también en Perú

el carácter de la ayuda militar que se está ofreciendo trasciende el objetivo de la lucha anti-narcóticos para implicar a Estados Unidos en las acciones antisubversivas en dichos países (36).

Todos los elementos antes analizados permiten afirmar que la lucha contra la producción y comercialización de las drogas ilegales (en particular la cocaína) se ha incorporado orgánicamente a los motivos y pretextos de la dominación imperialista funcionalmente política, económica y militar sobre el Continente. Sin la superación de esa dominación será difícil, sino imposible, encontrar los caminos del genuino desarrollo económico, social y político independiente de la región.

Una mirada a la experiencia cubana

Por los menos así parece demostrado, a pesar de sus errores y limitaciones, la experiencia de la construcción socialista en Cuba. Más allá de los juicios de valor que alrededor de ésta puedan existir, pocos no reconocen la eficacia del conjunto de las acciones emprendidas por parte del gobierno de la isla para prevenir el delito y erradicar de su territorio el consumo, la producción y el tráfico de drogas ilegales como parte intrínseca, consustancial y orgánica a los ingentes esfuerzos que se han realizado y realizan en dicho país para superar los condicionamientos económicos, sociales, políticos y culturales, internos y externos, del subdesarrollo.

No resulta un simple giro retórico afirmar que la Revolución Cubana surgió, entre otras cosas, contra los planes existentes de convertir a esa isla en uno de los principales centros de consumo, producción o tráfico de drogas y "lavado de dinero" en la Cuenca del Caribe. Está documentado en el periodismo y la literatura cómo, previo al triunfo de la Revolución, importantes "familias" de la mafia norteamericana proyectaban la construcción de una fastuosa red hotelera en el norte de Cuba (incluyendo La Habana, su capital) que actuara como virtual "zona franca" para el juego lícito e ilícito, la prostitución, el consumo, la producción y el tráfico de drogas (37).

Tal plan de extender en la isla una economía de servicios más o menos subterránea contó con la anuencia implícita o explícita de diferentes gobiernos democráticos representativos del país (sobre todo el del Presidente Carlos Prío Socarrás) y con la destacada complici-

dad de la dictadura del General Fulgencio Batista que gobernó la nación -con evidente respaldo oficial norteamericano- entre 1952 y 1958.

Al liderazgo revolucionario cubano que tomó el poder el primero de enero de 1959 le tocó la tarea inmediata de desarticular esas tratativas (38), pero sobre todo de implementar y garantizar un multifacético programa de desarrollo económico, social, político y cultural que junto con modificar la deformada, distorsionada y dependiente estructura económica del país, resolviera las injusticias y lacras sociales heredadas de casi sesenta años de vida neocolonial y colocara a las mayorías ciudadanas, como sujeto de tal proceso de cambio.

La eliminación del juego lícito e ilícito, la prostitución, la discriminación racial, la mendicidad, el consumo de drogas, el desempleo como fenómenos sociales; una profunda Revolución Agraria, que como había previsto Fidel Castro era necesaria para eliminar la causalidad de la siembra y la comercialización de marihuana en las zonas montañosas del país (39), un vasto plan de industrialización; la nacionalización del comercio exterior y de todas las empresas extranjeras; la escolarización y educación de la mayor parte de la población adulta e infantil; una masiva cobertura de salud pública en todo el territorio nacional (incluyendo otrora abandonadas zonas agrarias) formaron parte del conjunto de acciones y empeños que paulatinamente fueron cambiando la fisonomía de la sociedad y del ciudadano cubano. Y con ellos erradicando los fundamentos económico-sociales, socio-culturales e ideológicos que determinan, en última instancia, las tendencias al consumo y a la producción y tráfico de drogas, estupefacientes y otras sustancias sicotrópicas.

En consonancia las autoridades revolucionarias cubanas comprometieron, tempranamente, su prestigio y el del país con la materialización de todos los convenios internacionales -no importa sus limitaciones intrínsecas- dirigidas a controlar la expansión del consumo, la producción y tráfico ilícito de drogas de todo el planeta.

El primero de agosto de 1961 el Gobierno Revolucionario cubano respaldó -a diferencia de sus predecesores- las disposiciones del Convenio de París de 1948 dirigido a limitar a las necesidades médicas y científicas la fabricación de estupefacientes y que somete a fiscalización nuevas drogas, incluyendo las sintéticas, así como los pre-

parados y compuestos que la contengan (40). El convenio de París complementó la convención sobre la limitación en la fabricación de estupefacientes de julio de 1931.

Tres años más tarde -en diciembre de 1964- el gobierno cubano también respaldó la Convención Unica sobre Estupefacientes de 1961 que limita el uso de esas sustancias a fines médicos y establece una fiscalización internacional constante sobre los mismos para el logro de tales objetivos (41). Y en 1976 entró en vigor en Cuba el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas del 21 de febrero de 1971 (42).

Más recientemente el Consejo de Estado de Cuba ratificó las modificaciones introducidas en 1972 a la importante Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas aprobado por la Conferencia de Viena, Austria, en diciembre de 1988 (43).

Con excepción de las nuevas previsiones establecidas en este último instrumento (que en noviembre de 1990 entrara en vigor) las disposiciones de tales convenios internacionales fueron reflejadas en la legislación cubana y en su reglamentación administrativa interna. Esta ha entregado al Ministerio de Salud Pública (en particular a su Dirección de Farmacia) la responsabilidad única de decidir sobre la importación, exportación, elaboración, distribución y aplicación terapéutica de drogas estupefacientes y sicotrópicas en el país, así como de controlar las importaciones de aquellos insumos que pueden servir como precursores para la producción de drogas como el opio, la morfina, la heroína o la cocaína.

El propio Ministerio de Salud es el encargado de garantizar mediante la receta duplicada o el expediente personal (según el caso) los controles necesarios para evitar el uso indebido de aquellas sustancias que tienen fines terapéuticos, así como de limitar la proliferación (mediante la exigencia de recetas) del empleo de otras drogas legalmente producidas, como las anfetaminas, los barbitúricos, los tranquilizantes y estimulantes que, en otras sociedades diferentes a la cubana (como en EE.UU) ocupan lugares importantes en la mortalidad y morbilidad causadas por el abuso de drogas.

Junto ello, el gobierno cubano ha enfrentado un amplio plan de educación para la salud que inhiba no sólo el uso de esas drogas, sino

también que propende a la reducción de la demanda interna de alcohol y tabaco (dos drogas socialmente aceptadas) dada su incidencia en múltiples patologías de graves consecuencias para la salud humana.

Al par, la legislación penal estableció las sanciones judiciales de que serían objeto aquellos ciudadanos nacionales o extranjeros que violaran en territorio cubano las disposiciones existentes contra la producción, tenencia y tráfico ilegal de drogas, estupefacientes y otras sustancias sicotrópicas. Las regulaciones al respecto fueron actualizadas y sintetizadas en la Ley No. 62 (Código Penal) aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular en su sesión ordinaria de diciembre de 1987.

La Ley No. 62 en su Sección Cuarta (artículo 190, 191, 192) estableció penas entre seis meses y quince años -con sanción complementaria de decomiso de tierras- para los que sin autorización cultiven o ayuden a cultivar marihuana u otras plantas de propiedades similares, produzca, transporte o tenga en su poder con el propósito de traficar drogas tóxicas, o sustancias alucinógenas, hipnóticas, estupefacientes u otras de efectos similares. Dichas penas pueden elevarse hasta veinte años si en la comisión de tales delitos se implican a personas menores de dieciséis años de edad y/o la cantidad de tráfico de dichas drogas revelan una alta peligrosidad social.

La propia Sección Cuarta, en su artículo 193, establece sanciones entre seis meses y dos años de privación de libertad (con multas hasta de quinientas cuotas) para todo el que infrinja las medidas de control legalmente establecidas para la fabricación, la producción, la distribución, la venta, la expedición de recetas, el transporte, el almacenaje o cualquier otra forma de manipulación de drogas tóxicas o de sustancias alucinógenas, hipnóticas, estupefacientes u otras de efectos similares (44).

Pero lo más importante es que tales previsiones legales o administrativas no han sido "letra muerta" en la práctica jurídica y farmacológica cubana, sino un instrumento eficaz para el control en el territorio nacional del consumo, la producción y el tráfico de drogas tanto legales como ilegalmente producidas, así como para la intercepción de las mismas en su territorio y aguas jurisdiccionales aun cuando el destino de la mayoría de ellas es el mercado norteamericano.

Según datos oficiales entregados al autor de este trabajo por la Comisión Nacional de Drogas (45), no existe clínicamente registrado ningún caso de farmacodependencia en las instituciones de salud pública del país. Y las cifras de mortalidad y morbilidad causadas por uso o abuso de drogas (legal o ilegalmente producidas) estadísticamente tienden a cero. Ello, por sí solo, demuestra que estas prácticas (que en el Código Penal cubano solo implican la aplicación de medidas de seguridad post-delictivas ya que la farmacodependencia es conceptualizada como una patología) no constituyen un problema social en la Cuba de hoy.

Confirma este aserto el análisis de las causas juzgadas en los últimos años por los tribunales cubanos de casos vinculados a la tenencia y tráfico de drogas. Según datos no oficiales, entre 1984 y 1988 se han sancionado en Cuba por delitos vinculados a la tenencia y tráfico de drogas tóxicas y otras sustancias similares -incluyendo las reincidencias y multireincidencias- a la irrisoria cifra de dos mil novecientos setenta y una (2,971) personas. La mayor parte de las cuales -dada la pequeña cantidad decomisada y la inexistencia del agravante de implicar a menores de 16 años- han recibido las penas mínimas establecidas en la Ley 62 ó en su precedente jurídico: el Código Penal de 1979. Cerca del sesenta por ciento de las causas juzgadas correspondían a la Capital de la República, demostrando así el escaso alcance nacional de los delitos vinculados a la producción, la tenencia y el tráfico de esas sustancias.

Donde el peso de la Ley cubana ha recaído con mayor fuerza es en la sanción de los casos de tráfico de marihuana, cocaína, metacuolona, qualude u otras drogas similares exportadas desde América del Sur o el Caribe hacia el territorio continental norteamericano. Según cifras oficiales cubanas, desde 1970 -fecha en que comenzó a generalizarse la producción y exportación de marihuana desde América del Sur (en particular Colombia) y en el Caribe hacia los Estados Unidos- hasta junio de 1990 se habían detenido en Cuba cuatrocientos veintidós (422) "narcotraficantes" de diferentes nacionalidades. Ellos fueron sancionados a penas de privación de libertad y al decomiso de las drogas y bienes en su poder. Ello implicó la incautación de setenta y tres (73) embarcaciones y de treinta (30) aeronaves (46). La mayor parte de las mismas abanderadas en EE.UU. Como consecuencia de dichas acciones se incautaron y destruyeron más de

seiscientas mil libras de marihuana; tres mil cuatrocientos treinta y una (3,431) libras de cocaína y cerca de un millón de pastillas de otras drogas ilegalmente producidas. Todo ello sin incluir las cantidades decomisadas y destruidas luego de recalar por fuerza de las mareas a las costas cubanas.

La realización de esas acciones se vinculan íntimamente con la defensa de la amenazada Seguridad Nacional cubana, respetan la soberanía de los estados limítrofes, así como el Derecho Internacional del mar y la navegación aérea. Todas las embarcaciones y aeronaves detenidas han violado las aguas jurisdiccionales o el espacio aéreo cubano. Sólo se ha incursionado en aguas internacionales haciendo uso del derecho a la persecución por las Tropas Guardafronteras o por unidades de la Marina de Guerra Revolucionaria.

Ello ha diferenciado permanentemente la postura cubana de las posiciones sustentadas por Estados Unidos que, en aras de resolver el dramático problema del consumo de drogas en su territorio, ha propugnado y buscado legitimidad internacional a acciones punitivas -empleando incluso sus fuerzas militares- tanto en las aguas internacionales, como en territorios de terceros países.

Adicionalmente Cuba ha evitado darle una utilización política al mal denominado problema del "narcotráfico" en el desarrollo de su política exterior. Lo más elocuente de ello es la actitud permanentemente adoptada por el país en la represión al tráfico de drogas aun cuando las mismas vayan dirigidas a una nación con la cual -dado los desarrollos de su diferendo histórico y su hostilidad contra la Revolución Cubana- no tiene compromiso moral alguno: los Estados Unidos de Norteamérica. Por el contrario, no obstante la persistencia y el incremento reciente de múltiples áreas de conflictos entre ambos países, Cuba ha reiterado su disposición a establecer acciones coordinadas con EE.UU. para impedir el tráfico de drogas que se desarrolla con destino a este último país a través del Caribe (47). El gobierno norteamericano aún no ha respondido a tales ofrecimientos.

Obviamente en tal actitud cubana -además del respeto a los compromisos internacionales ya adquiridos- subyace la comprensión del liderazgo político del país de que el expediente del "narcotráfico" ha sido y continuará siendo utilizado por los círculos dominantes de

Estados Unidos para justificar ante la opinión pública interna y ante la comunidad internacional su agresividad frente a los hechos revolucionarios cubanos. He ahí una de las razones de la sanción ejemplar de que fueron objeto en 1989 altos oficiales de las Fuerzas Armadas y el Ministerio del Interior implicados en el contrabando de drogas (48).

Algunas Conclusiones

Todo lo antes dicho conduce cuando menos a las siguientes conclusiones:

- 1.- No existe una relación causa-efecto entre el subdesarrollo y el "narcotráfico". Atribuir a la producción y exportación de drogas ilegales los problemas económicos, sociales y políticos y de seguridad nacional del Continente es una "fetichización" de sus causas verdaderas. En todo caso el "narcotráfico" actúa y se reproduce en tales condiciones. Tampoco el subdesarrollo es el causante directo del creciente consumo, producción y comercialización de las drogas ilegales. El impulso inicial y el estímulo constante a la "narcoeconomía" surge de los países capitalistas centrales y en particular de los Estados Unidos. Allí se consumen más del 50% de todas las drogas ilegales que se producen en el mundo, realizan los mayores volúmenes de esas mercancías y se obtienen y utilizan las mayores ganancias derivadas de la misma.
- 2.- Sin negar la importancia que la "narcoeconomía" tiene para algunos países del Continente, (sobre todo en el actual contexto crítico que atraviesan) es ilusorio suponer que esta contribuirá a sentar las bases para un genuino desarrollo latinoamericano. A la inversa, el movimiento de las mercancías y capitales del "narcotráfico" reproduce constantemente las causalidades del subdesarrollo de la región. En últimas, lo profundiza, en tanto y cuanto es una nueva rama económica absolutamente subordinada a las necesidades de la reproducción capitalista a escala internacional, de la cual el subdesarrollo es una consecuencia. El tráfico de drogas también refuerza las condiciones sociales, políticas y geopolíticas del capitalismo dependiente de la región.
- 3.- No todo tipo de desarrollo económico y social conduce a la erradicación de las causas que determinan el consumo y la produc-

ción de drogas. La experiencia norteamericana (y la de otros países del primer mundo) es indicativa de que el desarrollo en condiciones de economías de mercado, aun en las economías altamente desarrolladas, puede generar condiciones que propicien un incremento de la demanda, el consumo y la producción de drogas, así como de la economía subterránea y la criminalidad a ello asociada. Si el desarrollo económico no va acompañado de una política y un proyecto social que coloque al hombre como protagonista del cambio, que elimine las desigualdades extremas, que actúe preventiva y educativamente sobre los grupos humanos más expuestos al delito y a las drogas, reprima consecuentemente a los productores y traficantes (la "narcoburguesía"), la adicción a las drogas de todo tipo puede desarrollarse con todos los costos sociales y económicos que ello representa; y, por consiguiente, con las afectaciones que causa el proceso del desarrollo.

- 4.- Aun en las condiciones del subdesarrollo -como demuestra la experiencia cubana- es posible implementar políticas que permitan la prevención y la represión del consumo, la producción, el tráfico de drogas, así como del resto de los factores asociados. Obviamente tales políticas tienen que articularse orgánicamente a las diversas acciones que se emprendan para superar los condicionamientos económicos, sociales, políticos, internos y externos del subdesarrollo. Ello no impide la posibilidad de que puedan desarrollarse marginalmente fenómenos de producción, consumo y tráfico; pero si garantiza que el mismo no adquiera el carácter de un agudo problema social.
- 5.- Resulta evidente que la política para combatir el "narcotráfico" hasta ahora impulsada por sucesivas administraciones estadounidenses han resultado ineficaces para contener el consumo-demanda, la producción y comercialización de las drogas en general y de las drogas ilegales en particular. En la causalidad de este fenómeno ha estado presente la unilateralidad de los enfoques y las acciones emprendidas tanto en su territorio, como más allá de sus fronteras por parte de Estados Unidos. Los avances obtenidos en los últimos años en la comprensión de la multidimensional causalidad del consumo, la producción y exportación de las drogas ilegales aun no se refleja adecuadamente

en las acciones norteamericanas. Por el contrario -a pesar de las concesiones hechas a los presidentes de Bolivia, Colombia y Perú en la Cumbre de Cartagena- aun perdura un enfoque punitivo de las acciones a emprender contra los "países productores" de coca-cocaína y de otras drogas ilegales. Más aun, los enfoques represivos han trascendido los marcos policiales para acentuar la militarización de la política antidrogas. Se demuestra así, una vez más, la articulación orgánica de esta política con los afanes norteamericanos de reconstruir su hegemonía y dominación en todos los órdenes sobre el Continente; así como de utilizar el tema del "narcotráfico" para implementar los restantes objetivos de su política exterior tanto en lo político y lo económico como en lo militar.

- 6.- Los planes de "desarrollo alternativo" a la "narcoeconomía" han surgido condenados al fracaso. No sólo por la limitación de los recursos asignados a los mismos, sino porque éstos no van acompañados de modificaciones en la estructura de las relaciones de todo tipo que mantiene EE.UU. y otras naciones del "capitalismo central" con América Latina y el Caribe. ¿Cómo producir un "desarrollo alternativo" en los "países productores" sin modificar las condiciones que reproducen constantemente el subdesarrollo latinoamericano? ¿Podrán producirse "desarrollos alternativos" en los "países productores" sin que se modifiquen el intercambio desigual, la fuga de capitales, el proteccionismo, la deuda externa, la anemia de la ayuda oficial al desarrollo? ¿Podrán crear las inversiones privadas y el "libre comercio" que ahora se ofrecen como panaceas, un desarrollo alternativo a las deformaciones históricas que ellas mismas han generado en las sociedades de la región?

Obviamente ello parece imposible. Como también parece imposible que los Estados Unidos modifiquen los fundamentos de su política económica global hacia América Latina y el Caribe sólo para un grupo de países productores de drogas ilegales. Es improbable que Estados Unidos pueda ofrecer a Perú, Bolivia, Colombia, Jamaica o México condiciones distintas a las raquílicas promesas que realizó recientemente en su pomposa Iniciativa para las Américas. Ya muchos dudan -a pesar de cierta euforia oficial en los momentos iniciales- de la precariedad de los "novedosos" postulados de la misma. En

el mejor de los casos consideran que ella deberá ir acompañada de otras acciones latinoamericanas (como la integración) y de la búsqueda de otros mercados y área de intercambio con América Latina que preserven al Continente de los vaivenes de la política y economía norteamericana y expandan los mercados de la región hacia otras zonas dinámicas del Comercio Mundial.

Y esto, en últimas, porque los caminos del desarrollo latinoamericano continúan pasando, no obstante la adversa correlación de fuerzas internacionales existentes, por la superación de las condiciones de dependencia del Continente hacia los Estados Unidos. Sin la superación de esa realidad no sólo será difícil resolver eficazmente los problemas generados por el "narcotráfico", sino también las restantes lacras sociales, económicas y políticas que caracterizan la dramática situación de nuestra región en las postrimerías del siglo XX.

Notas

- 1.- En esos otros ámbitos incluyo de manera destacada la labor que han venido desarrollando diferentes instituciones de ciencias sociales, económicas y jurídicas del Continente en la elucidación de las condicionantes económicas, sociales, políticas, culturales e históricas del consumo, la producción y el tráfico de drogas en el hemisferio Occidental. También en la exploración de los múltiples vínculos existentes entre el problema de las drogas y otras muchas dimensiones de la realidad norteamericana, latinoamericana y caribeña. Particular importancia se ha dado en ellos al estudio del lugar y papel que juega el tema del "narcotráfico" en la actual agenda de las relaciones de EE.UU. con América Latina y el Caribe así como de las unilaterales políticas al respecto impulsadas por sucesivas administraciones estadounidenses. Me es imposible mencionar todos y cada uno de los aportes realizados en esas investigaciones. De muchos de ellos, sin embargo, son tributarias estas reflexiones.
- 2.- Utilizo estos conceptos entre comillados para marcar mis discrepancias con los mismos. Casi todos los países implicados en el problema de las drogas comportan simultáneamente la condición de productores y consumidores. Incluso en muchos "países de tránsito" o donde se "lava" el dinero proveniente de ese negocio también se desarrollan fenómenos más o menos generalizados de consumo. Las excepciones solo sirven para confirmar la regla.
- 3.- Sería imposible mencionar todos los trabajos en que se transparente esta supuesta relación causal. Obviamente entre estos preponderan en los enfoques que se realizan desde el mundo desarrollado. En ellos, no obstante su intencionalidad, subyace la tesis de que los países del Tercer Mundo son los responsables del despliegue que actualmente registra el consumo de drogas en los países capitalistas centrales del mundo.
- 4.- Luis Suárez Salazar, "El narcotráfico en las relaciones interamericanas: un enfoque estructural", *Cuadernos de Nuestra América* Vol IV, No. 8 julio-dic de 1987, La Habana, Cuba. También ver "Conflictos Sociales y Políticos generados por la droga", revista *Nueva Sociedad*, No. 102, julio-agosto de 1989, Caracas, Vene-

- zuela y en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol VII, No. 14 enero-junio de 1990, La Habana, Cuba. 5.- El dato está tomado de documentos de las Naciones Unidas que, a su vez, parten de estimaciones de fuentes norteamericanas. Otras fuentes establecen guarismos menores. Lo mismo ocurre con todas las cifras que aparecen en este trabajo. Sólo las incluyo por su valor referencial; pero reconociendo las discrepancias existentes y la dificultad de confirmar cual de las mencionadas es la valedera dada la ilegalidad y secretividad que rodea estas actividades.
- 6.- Cfr. Comisión Sur, *Desafíos para el Sur*, Fondo de Cultura Económica, México D. 1991.
 - 7.- Cfr. discurso de Ronald Siegel, consultor de la Comisión sobre Delito Organizado de la presidencia de los Estados Unidos en el Simposio sobre Narcotráfico y Farmacodependencia organizado en Quito, Ecuador, por el Parlamento Latinoamericano en mayo de 1986. Según su tesis el problema que hoy afecta a los Estados Unidos no es el simple uso de las drogas, sino el abuso que ha venido imponiéndose en la década del setenta y del ochenta.
 - 8.- Diario *La época*, Santiago de Chile, 10/12/1989.
 - 9.- Cfr. Liliana Blaustein, "Coca en EE.UU: La dimensión desconocida", revista *Que Hacer* No. 81, Lima, Perú octubre-noviembre 1989, pp. 87/92.
 - 10.- Cfr. Helsinki Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Criminal Justice systems in Europe and North America, Helsinki, Finlandia, 1990 y National Statement of Japan al Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y el Tratamiento al Delincuente, La Habana, Cuba, septiembre de 1990.
 - 11.- Luis Suárez Salazar, "Conflictos sociales y políticos, ed. cit.
 - 12.- Liliana Blasutein, op. cit. ed. cit.
 - 13.- Maby Gonzalez. La droga en los Estados Unidos: su dimensión económica, en *Estudios sobre Estados Unidos* No. 5, segundo semestre de 1989, La Habana, Cuba.
 - 14 - Cfr. Nicolas H. Hardinghaus, "Droga y crecimiento económico: el narcotráfico en las cuentas nacionales", revista *Nueva Socie-*

dad No. 102, Caracas, Venezuela, julio-agosto de 1989. cit.

15 - Cfr. Maby Gonzalez, ob cit., ed. cit.

16 - Cfr. James Petras y Chistian Davenport. Las transformaciones en la clase dominante en los Estados Unidos en los años ochenta, semanario **Brecha**, Montevideo, Uruguay, 2 de marzo de 1990.

17.- Nicolas H. Hardinghaus, ob. cit., ed. cit. Me permito recordar que sólo utilizo estas cifras como referentes dadas las posibilidades de su verificación.

18.- Manuel Bernales/Roger Rumrill, "Narcopoder, subversión y democracia en Perú", revista **Nueva Sociedad** No. 102, Caracas, Venezuela.

19.- Nicolas Hardinghaus, Droga y crecimiento económico... ed. cit.

20.- *Ibidem*

21 - Bruce Bagley, *Journal of Interamerican Studies*, Miami, Vol 30, verano de 1988.

22.- Jo Ann Kawell, *The Adicts Economies, Nacla Report on The Americas*, Vol XXII, No. 6, marzo de 1989, EE.UU.

23.- Estos conceptos aparecen como parte de un trabajo publicado por la revista peruana **Que Hacer**, No. 59, junio-julio de 1989, p.55.

24.- Cfr. Jaime Caycedo, "narcotráfico" "Guerra sucia e intervencion norteamericana" en *Cuadernos de Ideología* No. 3, marzo 1990, Colombia.

25.- Nelson Fajardo. "La sociedad colombiana y la incidencia del narcotráfico en su desarrollo", *Cuadernos de Ideología* No. 3, marzo 1990, Bogota, Colombia.

26.- Cfr. Rainer Dombois, "Coca, Derecho y Violencia: Sobre la economía de la cocaína en Colombia" en *La cuestión de las drogas: una problemática. Tres perspectivas*, Centro de Estudios Internacionales Universidad de los Andes, Serie Documentos ocasionales, mayo-junio de 1988.

27.- Cfr. Carlos Toranzo Roca, *Desproletarización e informalización*

de la sociedad boliviana", en revista *Problemas del Desarrollo* No. 79. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, octubre-diciembre de 1989, pp 103/129.

28.- Miguel Ruiz Cabaña, Algunos aspectos sobre el problema del narcotráfico en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, *Cuadernos IMRED* No. 19, México D.F.

29.- Cálculos de Peter Reuter, Rand Corporation: documento de trabajo preparado para el Diálogo Interamericano. Tomado de *Las Américas en 1989: Consenso para la Acción*, The Aspen Institute, Maryland, EE.UU. Cálculos parecidos realizó la revista *Fortune* de junio de 1988.

30.- Luis Suárez Salazar, "Narcotráfico" y Conflictos Sociales y Políticos en América Latina: algunas hipótesis", *Cuadernos de Nuestra América*, No. 14, enero-junio 1990, La Habana, Cuba.

31.- Cfr. Jaime Caycedo, op. cit. ed. cit.

32.- Cfr. Latin American Buro (LAB) e Instituto de Estudios Políticos para América Latina y Africa (IEPALA) *Narcotráfico y Política: militarismo y mafia en Bolivia*, Madrid, 1982.

33.- Cfr. Eduardo Crawley, "El Hemisferio según Woerner", suplemento revista *UNO*, España, abril de 1989.

34.- Cfr. Corinne Schimit, "La coca: entre las armas y el desarrollo" revista **Que Hacer** No. 61, Lima Perú, octubre- nov. 1989 pp. 81/86. También puede consultarse "La nueva política antidrogas: Busn-Bennet y las alternativas", revista *Actualidad Económica*, No. 114, Lima Perú, marzo de 1990, pp 37/39.

35.- Todas las informaciones a este respecto han sido recogidas en sucesivos números de los boletines *Paz/Prensa* que edita sistemáticamente la Comisión Sudamericana de Paz.

36.- Cfr. "El Hemisferio según Woerner" ed. cit.

37.- Cfr. Enrique Cirules, *La Mafia norteamericana en Cuba*, Revista *Bohemia* No. 40, 41, 42, 43 correspondientes a las entregas de octubre de 1991.

38.- Testimonio de un dirigente político cubano, al autor de este trabajo sobre su conversación sostenida con el conocido "mafioso"

Santos Traficante en 1959 en la cual éste le propuso "negocios" vinculados con la continuación del juego en Cuba a cambio de una importante suma de dinero. Horas despues Santos Traficante fue expulsado del territorio cubano.

- 39.- 17 de octubre de 1958, el Cmdte. Fidel Castro puso en vigor la disposicion No. 6 para la administración civil de los territorios liberados de la Sierra Maestra (coordillera montañosa al Suro-riente de la isla) solicitando a los tribunales del Ejército Rebelde que actuaran severamente en todos los casos que llegaran a su conocimiento de producción y comercialización de drogas heroicas y de juego ilícito, testimonios de personas cercanas al mismo señalan que al promulgar esa resolución indicó que sin una profunda reforma agraria no se eliminaría el cultivo de marihuana en esa zona montañosa del país.
- 40.- Gaceta Ordinaria de la República de Cuba, 30 de agosto de 1961 pp. 162-65.
- 41.- Gaceta Ordinaria de la República de Cuba, 8 de marzo de 1965, p. 141.
- 42.- Gaceta Ordinaria de la República de Cuba, 1 de diciembre de 1976, p. 237.
- 43.- Cfr. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social E/CONF 82/15. 19 de diciembre de 1988.
- 44.- Cfr. Ley No. 62: Código Penal, Ministerio de Justicia de Cuba, agosto 1988, pp. 98-99.
- 45.- Entrevista del autor de estas notas con Amado Guntin Guerra, Vice-Ministro de Justicia de Cuba, e integrante de la Comisión Nacional de Drogas de Cuba, octubre 1989.
- 46.- Fidel Castro, Discurso pronunciado en la inauguración del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención al delito y tratamiento al delincuente, diario Granma 28 de agosto de 1990.
- 47.- Ibídem.
- 48.- Cfr. Luis Suárez Salazar, "El mal llamado Caso Ochoa: Notas para una Mesa Redonda", ponencia al Seminario XXX Aniversario de la Revolución Cubana: Una evaluación, Halifax, Canada, 1 al 4 de noviembre de 1989.

ESTUDIOS NACIONALES

EL NARCOTRAFICO EN COLOMBIA: DEL DISCURSO A LA REALIDAD

*Fernando Rojas **
*Gernán Burgos **
*Mauricio Sanabria **

Luego del agotamiento de la guerra fría y de la paulatina consolidación de un nuevo orden mundial liderado por los Estados Unidos, el problema de la Droga vuelve a resonar en los distintos espacios del quehacer internacional. Para estos momentos el narcotráfico se convierte en el principal problema de seguridad nacional del país del norte y de la misma Europa. Un eco de esta preocupación ha sido la creciente militarización de la llamada "guerra a las drogas" encabezada por los Estados Unidos, al igual que los distintos pronunciamientos provenientes de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas o la Comunidad Económica Europea, los cuales han hecho énfasis en buscar una política integral, coordinada y eficaz para combatir este flagelo.

En América Latina las cosas van en el mismo sentido. En efecto, ya no sólo se trata de la "amenaza" andina encabezada por Perú, Bolivia y Colombia. Cada vez son menos sorprendentes las informaciones provenientes de países como Argentina, Brasil o Venezuela en donde el narcotráfico adquiere un protagonismo desestabilizador que nadie preveía. Si revisamos las agendas del grupo de los ocho, o del nuevo grupo de los tres compuesto por México, Venezuela y Colombia, el narcotráfico ocupa un lugar privilegiado como tema de acuerdo, en la misma línea que los mecanismos de integración económica. Asimismo, las relaciones bilaterales con los Estados Unidos han venido centralizándose alrededor del narcotráfico. Ya no sólo se trata de la ayuda económico-militar para combatir la oferta a través

* Instituto Latinoamericano de Servicios Legales, Colombia.
E-mail: ilsa@colmodo.igc.apc.org

de la represión, sino del condicionamiento de cualquier apoyo económico para promover el llamado desarrollo, a los resultados de la lucha contra el narcotráfico (WOLA, 1990).

Por lo que se puede ver la narcotización de las relaciones internacionales es un proceso en franco ascenso. Sin embargo en este camino hay algunos países que ocupan posiciones de vanguardia. Colombia sin lugar a dudas es uno de ellos. Ante la opinión nacional e internacional nuestra nación está sitiada por el poder desestabilizador de los narcotraficantes.

Es en este medio donde nuestro trabajo se inscribe y adquiere sentido. El objetivo general de este escrito es emprender un proceso de desnarcotización de la realidad Colombiana a los ojos del mundo y de nosotros mismos. Debemos aclarar que no se trata de hacer una defensa del Estado Colombiano en su lucha contra el narcotráfico. Tampoco del narcotráfico, y mucho menos de la reacción contestataria de un país cansado de ser visto ambivalentemente como víctima o como verdugo ante la opinión internacional. Nuestro interés es promover un enfoque donde el fenómeno de las drogas sea entendido a partir de los particulares factores nacionales e internacionales que determinan la dinámica social, política y económica de nuestro país. Pretendemos lograr una concatenación entre el problema de las drogas, teniendo en cuenta su complejidad intrínseca, y los demás procesos sociales en que está inserto.

Para desarrollar lo anterior partimos de una distinción analítica que será fundamentada a lo largo del trabajo. Un nivel de entendimiento es el que tiene que ver con los discursos en relación con el fenómeno de la droga comunmente relacionados con el llamado Narcotráfico, y otro diferente aunque no contradictorio, el relativo a lo que es en sí la producción y tráfico de la cocaína. Nuestro interés primordial es demostrar cómo tales discursos carecen de la suficiente rigurosidad teórica y empírica. Así podremos reconocer cuál es el sentido histórico del enfoque que ve a las drogas como el enemigo público número uno de la democracia y la sociedad. La hipótesis que sostenemos es que para nuestro país, el poder de los traficantes de droga es un factor preponderantemente funcional, aunque no en términos absolutos, a la dinámica institucional y al poder de las clases dominantes. En consecuencia, al no poder hablarse válidamente de

una conspiración contra las instituciones y la democracia Colombiana, la reproducción del discurso de la "Guerra contra las drogas" en su defensa se constituye en un dispositivo legitimador de la represión, el disciplinamiento y el control social de las organizaciones populares y de los movimientos insurgentes.

El escrito está dividido en dos partes: la primera da cuenta de los principales discursos que identifican al narcotráfico como el enemigo público número uno y hacen de éste el factor explicativo de la realidad de colombiana. En esta línea encontramos el enfoque de los Estados Unidos en sus distintas fases (reseñadas por décadas) y la interiorización particular de esta aproximación por parte del gobierno colombiano. A continuación presentamos los principales efectos y vacíos de estos discursos.

En la segunda se plantea el papel del poder de los traficantes de cocaína así como el sentido histórico que la "guerra contra las drogas" ha tenido como mecanismo de control. Al final sugerimos algunas hipótesis respecto a la "nueva táctica" del gobierno colombiano en su lucha contra las drogas.

I. LA DROGA EN EL DISCURSO

En un primer contacto con los análisis sobre el fenómeno de las drogas, es fácil sentirse dentro de un campo de batalla salpicado por los adjetivos, las alusiones moralistas y la consecuente división entre buenos y malos (Del Olmo, 1989). Si bien ésta es la primera impresión, es imperativo entender que se trata de los discursos emanados de las políticas antidrogas y que por ello mismo reproducen un enfoque particular del tema de las drogas. En cuanto generadores de realidades, estos enfoques no son libres, neutros o independientes. Es por ello que se convierten en un paso obligado en el estudio del negocio de la droga y del poder de sus dueños.

Es esta dimensión política de los discursos lo que nos lleva a tipificar sus expresiones más significativas, en virtud de las cuales la realidad colombiana empieza y termina en el narcotráfico. Se trata fundamentalmente de establecer la tesis central de cada enfoque, sus consecuencias prácticas. Nuestro objetivo es sentar las bases para una interpretación crítica sobre la cuestión, al respecto. Para tal propósito, partimos de lo que nos dice Michel Foucault: "El discurso

transporta y produce poder; lo refuerza pero también lo mina, lo expande, lo torna frágil y permite detenerlo". (Arrieta Carlos, 1991:97). Con base en esta perspectiva, se trata de identificar la fragilidad teórica de estos discursos no sólo como un ejercicio académico sino como un giro necesario para evaluar sus consecuencias prácticas y teóricas.

A. La perspectiva de los Estados Unidos

La historia nos ilustra cómo en otros momentos los Estados en sus afanes expansionistas usaron las drogas con fines diversos. Durante la transición al capitalismo los estados absolutistas se sirvieron de ellas para allegar recursos. Los gobiernos virreinales de la América sometida por España monopolizaron la producción y venta de bebidas embriagantes, de las hojas de coca y del tabaco. Su manejo se relacionaba con el control social y el uso era limitado de acuerdo a la consideración de la burocracia colonial (Galvez Cancino. Mimeo:1).

En tiempos más recientes las drogas han estado relacionadas íntimamente con la guerra. Por un lado se han convertido en poderosos estimulantes del arrojo y la lucha contra el dolor y la fatiga dentro del combate. Vietnam es una prueba fehaciente de esto. Por otro, el poder que el negocio comporta le ha permitido ser una fuente de financiamiento y de apoyo a las guerras contra el otrora enemigo del capitalismo. El caso Iran-Contras parece ser la última escena de esta práctica. En la actualidad, su protagonismo ha crecido de tal manera que hoy es una de las partes en conflicto: es a juicio del mundo el enemigo público número uno.

Desde que la droga asumió el carácter de mercancía y ha inundado progresivamente los mercados del primer mundo, el tema se ha asumido cada vez más como un problema de envergadura política. De acuerdo con cada momento histórico, se han construido diversos discursos que dan cuenta, a su manera, del fenómeno.

Lo que podríamos llamar la visión estadounidense del problema, está inscrita dentro de esta progresiva politización del tema de las drogas y su control. La importancia de esta perspectiva descansa en el papel de vanguardia asumido por los Estados Unidos en la promoción e internacionalización de la lucha contra las drogas. Un breve

vistazo por la historia de la lucha a las drogas en Norteamérica nos permite dar cuenta de los distintos matices con que se ha asumido el problema.

La Década de los Cincuenta

Dentro de un contexto donde el consumo se restringía fundamentalmente a los ghettos urbanos y por consiguiente a la población negra y latina, la droga era entendida como sinónimo de peligrosidad e indicio de criminalidad. De acuerdo con esto, el consumo era un vicio y el consumidor un degenerado particularmente determinado a delinquir con el fin de garantizar su dosis. Las salidas privilegiadas que se dieron por parte del gobierno Estadounidense eran la prohibición como objeto preventivo y el tratamiento en los llamados hospitales prisión.

Una valoración comparativa de esta perspectiva con las que le sucederían, nos permite concluir que la importancia del problema no era muy grande. La dimensión del mismo no sólo no era disfuncional económica, social ni políticamente, sino fácilmente controlable. En palabras de Rosa del Olmo: "Predominaba el discurso ético-jurídico y por lo tanto el estereotipo moral que consideraba a la droga fundamentalmente como sinónimo de peligrosidad..." (1989:28).

La Década de los Sesenta

Con los años sesenta viene la época de la llamada rebeldía juvenil, la contracultura, los movimientos por los derechos de los negros, el boom de la revolución cubana y la irrupción de la guerrilla como agente del tránsito hacia el Socialismo en América Latina. Simultáneamente con esto, y en íntima relación, se da un aumento vertiginoso del consumo de drogas en los Estados Unidos; el cual se centra en las clases medias y altas. Para este momento puede hablarse de un proceso de expansión espacial y social del consumo que exigía una redefinición del problema. En efecto, sobre la identificación droga-dependencia se empieza a edificar el discurso médico-sanitario para la prevención y tratamiento del consumo.

De acuerdo con esto, una es la situación del traficante, sea éste consumidor o no y otra es la del adicto (Del Olmo 1989: 31). Este último es visto como enfermo y como víctima. Lo primero a causa de los efectos derivados del consumo, lo segundo porque toda la culpa

recae en el traficante, el cual es asimilado al delincuente-corrupor interesado únicamente en su propio lucro.

Este enfoque trae aparejadas algunas consecuencias de orden teórico y práctico. El análisis centraliza el problema en la marihuana y lo relaciona con el desencanto propio de la época. Es así como la rebeldía social, asociada a la acción de los excluidos y los desposeídos es presentada como la expresión de personas víctimas de un síndrome amotivacional.

A nivel práctico, dentro de un tratamiento individualizado, éste adquiere un carácter diferencial. El consumidor, generalmente perteneciente a los sectores medios y altos de la población es visto a través de los lentes de la dependencia viéndose sometido a un manejo esencialmente médico. El traficante, perteneciente a los sectores marginales e inmigrantes, por el contrario se convierte en el objeto predilecto de la represión legal o ilegal. Así, "a finales de la década se enfatizarían las campañas de la ley y el orden con planes de reorganización y nuevas oficinas gubernamentales para controlar el problema, como por ejemplo, el nuevo Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs dentro del Departamento de Justicia a partir de 1968. Todo lo cual reforzaría al mismo tiempo el estereotipo delictivo para el traficante" (Del Olmo 1989: 39).

En este último aspecto no sólo se trata de una excluyente discriminación sino de la construcción de un dispositivo para legitimar un mayor control respecto de los sectores marginales de la población en una etapa de creciente efervescencia social. Nada mejor en estos momentos que el estigma criminalizante que los presenta como corruptores y antisociales en cuanto son vistos como reales o potenciales traficantes.

Relacionando los elementos de este discurso, pueden establecerse algunos de sus fundamentos teóricos. En primer lugar, a la manera de Jean Baptiste Say se afirma que la oferta crea su propia demanda de tal forma que el problema se sitúa en la producción y tráfico de la droga. Como si fuera poco, aquella se convierte en el principal factor de corrupción de la sociedad norteamericana. En consecuencia, la única salida viable y eficiente es la represión de la comercialización que para estos momentos estaba simbolizada en el traficante-consumidor.

La Década de los Setenta

Dentro de esta periodización, la heroína y la cocaína pueden llamarse las drogas de los 70. A comienzos de la década la heroína se roba el centro de atención debido a su creciente consumo y a la criminalidad directa o indirectamente asociada al mismo.

Para estos momentos el consumo como principal problema era desplazado progresivamente por lo que eran los niveles y los efectos económicos (creciente fuente de acumulación no regulada por el Estado) y políticos (agente de corrupción) derivados de la producción y comercialización de la droga. Todas las circunstancias sugerían un giro importante en el discurso. En efecto la Droga adquiere el carácter de enemigo público número uno de los Estados Unidos. Para 1971 el entonces presidente Nixon afirmaba al congreso "el abuso de drogas ha adquirido dimensiones de una emergencia nacional que aflije al cuerpo y al alma de América" (Del Olmo, 1989: 48). Se abre paso la politización del discurso sobre las drogas.

Esta politización de la interpretación oficial estadounidense es acompañada por los primeros pasos hacia la internalización del discurso de la lucha contra las drogas. Ya no sólo se habla del enemigo interno sino que a partir de un desarrollo geopolítico del modelo de los sesenta los Estados Unidos adquieren el status de víctimas y los países productores el carácter de victimarios. En consecuencia el principal enemigo queda fuera de las fronteras del país del norte. Al ritmo de esta reconstitución política del discurso antidrogas, se refuerza el aspecto represivo nacional e internacional. Al interior de los Estados Unidos surgen leyes muy severas como la "Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act", organismos como la Drug Enforcement Administration -DEA- o el Cabinet Committee For international Narcotic Control -CCINC- para coordinar los esfuerzos de los Estados Unidos en el exterior.

En el marco internacional se dibuja una telaraña de leyes caracterizadas por un tratamiento primordialmente represivo al consumo y tráfico de drogas. Es así como se fortalecen algunos instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, tales como el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1961 y su protocolo de 1972. Cobran importancia también los acuerdos bilaterales para la realización de operativos de control respecto a los cultivos en América La-

тина. El operativo Cóndor de 1976 en México y el Intercept en Jamaica son parte de estos acuerdos.

Hacia 1975, la cocaína desplazaba poco a poco a la heroína. Este cambio permite que el control del negocio pase a manos de grupos diferentes al delito organizado tradicional (mafia estadounidense). En el escenario irrumpen con fuerza grupos provenientes del sudeste asiático y de países de América Latina como Bolivia, Colombia y Perú, a estas alturas podemos hablar de una latinoamericanización del problema.

Hasta aquí, el enfoque ofrece dos características fundamentales. En primer lugar, el tráfico de drogas en la dimensión de la oferta es "un arma" fundamentalmente externa dirigida a la desestabilización de la sociedad y de la democracia no sólo en los Estados Unidos sino en toda América. De acuerdo con esto, y como un segundo aspecto, el fenómeno adquiere un carácter internacional en su funcionamiento y por lo tanto en su lucha. En el marco de las naciones, las más poderosas son las víctimas y las más débiles los victimarios.

Este discurso es la expresión de otras preocupaciones que hacen legítima para el Estado la lucha contra las drogas. Sin lugar a dudas para este momento el aspecto criminal del consumo y sobre todo los efectos económicos que el tráfico tiene para los Estados Unidos, son los factores principales que hacen de la guerra contra las drogas una necesidad. En este sentido la internacionalización del problema de cara a la represión de la oferta deja entrever una posición facilista de parte del país del norte, el cual guarda en sus fronteras gran parte de los ingresos del negocio y de los insumos necesarios para la producción, entre otras cosas. Los años ochenta traerán la agudización y dramatización de este enfoque.

La Década de los Ochenta

Los años ochenta traen consigo el afianzamiento de la internacionalización del problema de la droga, sobre fundamentos explícitamente políticos y económicos antes que meramente morales. El contexto de este eslabón en la cadena de interpretaciones oficiales está marcado por una profunda crisis energética, un crecimiento del desempleo y la inflación y una consecuente debilidad del dólar respecto a las otras monedas "duras". Simultáneamente con esto sigue creciendo el

número de consumidores y por ende el ingreso de la cocaína desde América Latina, ya que la marihuana es ahora parte de la producción interna de algunos estados de la unión.

Dentro de este marco, la droga y el consumidor adquieren un nuevo contenido. La primera es vista como un enemigo en los niveles de la política y de la economía. En el primer nivel, el gran poder de los narcotraficantes se asume como una fuente de corrupción y desestabilización no solamente de las llamadas democracias débiles sino de los mismos Estados Unidos. En concreto se afirma que el narcotráfico estimula el fraccionamiento territorial de los países de América Latina al profundizar su débil soberanía interna. Además su poder económico le da la virtud de remplazar al Estado en algunos lugares así como el sostener peligrosas alianzas con la guerrilla, conformando un bloque desestabilizador muy grande. Por último las débiles instituciones de las democracias andinas no resisten las tensiones internas producidas por la corrupción patrocinada por los dueños del negocio, así como la intimidación violenta de que son objeto.

En el ámbito económico, donde la preocupación es cada vez más creciente, el tráfico de drogas es visto como algo contraproducente en la medida que precipita la fuga de capitales, la evasión de impuestos, la irrigación de la economía legal y del sistema financiero con dineros mal habidos. Para estos momentos, la propia DEA, detecta importantes fugas de capital hacia cuentas bancarias situadas fuera de los Estados Unidos por valor de más de 2 millones de dólares acumulados por ventas de cocaína y marihuana. Igualmente comprueba que 31 de los 250 bancos de Miami han sido cómplices de las fugas y que cinco de ellos son propiedad de narcotraficantes, quienes envían su dinero a Suiza, Panamá, las Bahamas y otros sitios para ser lavado e introducido nuevamente a los Estados Unidos a través de inversiones legítimas (Del Olmo, 1989: 66).

En el ámbito subjetivo del problema, ostensiblemente permeado por el anterior nivel de entendimiento, el consumidor deja de ser visto como un dependiente para ser categorizado como un "cliente" cuya mercancía predilecta son las llamadas sustancias ilícitas.

Tras de este entendimiento seguía presente la idea de que el eje perturbador del problema estaba en la oferta. Así las cosas, el conjunto de medidas tomadas configuran un abanico de dispositivos mi-

litares, políticos y económicos cuyo escenario principal está fuera de las fronteras de los Estados Unidos. En concreto, se establecen las bases para fortalecer distintos mecanismos de cooperación internacional en la aplicación de la ley, la educación, la prevención, el tratamiento y la investigación. Simultáneamente con esto se crea el National Narcotics Border Interdiction System (NNBIS) a través del cual se coordinarán los esfuerzos de interdicción en las fronteras del país del norte.

Las líneas de acción de esta política externa están enmarcadas dentro de dos objetivos: el primero, la eliminación de la droga antes de llegar al mercado estadounidense por medio de la erradicación de los cultivos y el control de aduanas; el segundo, el castigo de los traficantes, apelando a mecanismos como la extradición, el apoyo militar y de inteligencia a cargo de los Estados Unidos.

Como parte de este entramado y con el propósito de fortalecer una salida primordialmente militar, se conforma y difunde un lenguaje de guerra casi universal, donde el fenómeno de las drogas se identifica simplistamente con el término narcotráfico y éste a su vez extiende sus dominios a los campos del terrorismo, la guerrilla. "Por primera vez -afirmaba el entonces vicepresidente Bush- el gobierno de los Estados Unidos declara que el comercio internacional de drogas es un problema de seguridad nacional que puede desestabilizar a democracias aliadas mediante la corrupción de policías e instituciones judiciales... la directiva presidencial asocia narcotráfico y terrorismo puesto que traficantes y terroristas se ayudan mutuamente" (Del Olmo, 1989: 86).

Como puede verse, el discurso propio de la década de los ochenta en torno al fenómeno de las drogas es apenas un desarrollo más sofisticado y ofensivo del enfoque de los 70. Valiéndonos nuevamente de Rosa Del Olmo, "al llegar la década de los ochenta se establece el discurso jurídico transnacional y se internacionaliza el control de las drogas porque lo fundamental es que lleguen las drogas del exterior. El fin principal es controlar el tráfico y al mismo tiempo la subversión que puede originar la actual crisis económica y el problema de la deuda, por lo cual toda la atención recae sobre América Latina. Se crea así el estereotipo delictivo latinoamericano, ya que el enemigo, en este momento, es el enemigo externo, convirtiéndose las

drogas en un problema de seguridad nacional. De este modo se percibe el problema en términos de narcosubversión, con un predominio de consecuencias sobre el poder político para América Latina" (1989:104). De acuerdo con esto el consumo de drogas no es ya un problema sanitario sino económico y político. Pero si bien el tema adquiere una complejidad cada vez más cercana a los reales motivos que animan la lucha contra las drogas, esto no ha dado pie a un replanteamiento de la estrategia represiva externa desde la que se ha venido manejando no sólo el narcotráfico sino las relaciones entre los Estados Unidos y los países andinos. En estos términos el discurso jurídico transnacional ha rendido los frutos esperados en lo relativo a la reproducción de la hegemonía internacional estadounidense. Pero no ha podido controlar las distintas aristas de la producción, comercialización y consumo de las genéricamente llamadas sustancias psicotrópicas.

La Década de los Noventa

Un breve análisis de los dos primeros años de la década de los 90 nos permite reconocer una militarización de la lucha antidrogas patrocinada directamente por los Estados Unidos. Cuando el presidente Bush asumió el mando, heredó una política internacional de lucha contra la droga que se había aplicado sin rendir resultados positivos. Dicha política consistía principalmente en una estrategia de acciones policiales basada en la provisión de asistencia, entrenamiento y servicios de apoyo por medio de la DEA. Los programas consistían en la erradicación de los cultivos de coca y la interdicción de narcotraficantes mediante la destrucción de los laboratorios de procesamiento, pistas de aterrizaje y otros blancos similares.

Los resultados poco satisfactorios de esta política dieron lugar a que la estrategia policial cediera paso a una esencialmente militar. De ahí que las fuerzas especiales estadounidenses se unieron a la DEA en actividades de entrenamiento en los países andinos y la asistencia policial se tornó en asistencia militar directa a las fuerzas militares andinas.

En concreto, el Pentágono está pensando en la instalación de un sistema de inteligencia y vigilancia, incluyendo la cobertura de la región andina con radar, destinado a mejorar tanto los esfuerzos de interdicción limítrofe, así como las operaciones antinarcóticos en la

región misma. Con la información proporcionada, las fuerzas militares de las naciones andinas han de conducir acciones coordinadas contra blancos claves del narcotráfico. En la actualidad se estima que hay un total de 200 asesores y entrenadores militares en la región.

A pesar de la resistencia del estamento militar estadounidense, la asistencia militar por parte de ese gobierno ha venido creciendo. Para el caso Colombiano, en 1990 le fueron asignados 93.2 millones de dólares. Para el 91 el monto asignado fue de 32.5 millones de dólares. En esta carrera armamentista, centroamérica ha cedido su tristemente célebre lugar a los países andinos en cuanto a la asistencia militar en América Latina se refiere (WOLA, 1991).

Uno de los elementos que más sorprende en esta etapa de militarización de la lucha contra las drogas es el pronunciamiento de la oficina de asesoría legal del departamento de justicia donde se expresó que los Estados Unidos podían arrestar a narcotraficantes más allá de las fronteras de su país. En el mismo sentido la Corte Suprema del país del norte le otorgó patente de corso a la DEA en el exterior para que pueda allanar la morada de un sospechoso en busca de pruebas que lo comprometan con el tráfico de drogas.

El anterior recorrido descriptivo por la "historia de los discursos sobre la droga" nos permite llegar a las primeras conclusiones:

- Asumir la realidad de los países andinos identificándola con el narcotráfico y simultáneamente a éste con el nuevo ropaje del mal, de la enfermedad o del enemigo público número uno, según sea el caso o la etapa histórica en que nos encontremos, es una visión bastante reduccionista. Esto es más preocupante cuando multitud de acuerdos políticos, acciones y estereotipos a partir de tal enfoque, ven como única salida un manejo policivo-penal de carácter internacional en su lucha contra el narcotráfico.
- La construcción y reproducción de los "discursos sobre la droga" han tenido relación con la necesidad de legitimar mecanismos de represión o de control respecto a las personas, grupos o países involucrados directa o indirectamente con el fenómeno de las drogas. Es así como sobre el criterio moral del flagelo y la

peste o sobre el político del enemigo público número uno, se legitiman salidas represivas respecto a los inmigrantes de origen latino y particularmente colombiano, así como en relación con los países, especialmente andinos, presionando con ello un ambiente policial en las relaciones de Estados Unidos-América Latina.

El acercamiento al desarrollo discursivo en torno a la droga permite esclarecer que las raíces del problema no tienen tanto que ver con la salud mental y física de los reales o potenciales consumidores de las sociedades desarrolladas como con factores económicos o políticos. Si bien en la mayoría de los momentos estos últimos (factores económicos y políticos) son contraproducentes para el funcionamiento del sistema; en otros, coyunturalmente, pueden contribuir a su reproducción, basta recordar las relaciones de la CIA con los traficantes de drogas y la relativa "connivencia" entre éstos y las clases dominantes en Colombia. Sobre la "connivencia" volveremos más adelante.

Si bien los motivos de la nueva cruzada contra las drogas tienen un cariz más real, esto no ha sido óbice para revisar a fondo las estrategias represivas promovidas por los Estados Unidos. La tozuda reproducción de esta política y el simultáneo fracaso en el logro de su objetivo -la eliminación de la droga y de los traficantes por fuera de las fronteras norteamericanas- nos permite pensar que otra cara de la lucha contra las drogas tiene que ver con la readecuación de las condiciones de influencia e intervención de los Estados Unidos respecto al presente y futuro de América Latina. En un ambiente donde la carga de la deuda externa presiona posiciones independientes de algunos de nuestros países y donde se impone la necesidad de un mercado libre promovido y liderado por el país del norte, nada más funcional que hacer del narcotráfico uno de los "caballitos de batalla" para presionar reformas en el Estado, la economía y el destino de nuestras naciones.

A la última conclusión, a la que llegamos por "exclusión", vale decir, si se continúa con una política represiva contra las drogas que no ha mostrado la realización de sus objetivos, conviene pensar y volver sobre las relaciones entre un espacio internacionalizado de política

represiva construido desde el entendimiento reduccionista del narcotráfico y las "propuestas" económicas de Estados Unidos y los organismos económicos multilaterales para los países latinoamericanos. A manera de ejemplo: desembolso del dinero para apoyar la guerra anti-drogas en los países andinos condicionado a cambios en la política económica (ajuste estructural, apertura de mercados, tratados de libre comercio). En otro sentido: renegociación de la deuda externa o préstamos para cumplir con sus obligaciones o préstamos para la "reinserción" de las economías de nuestros países a la mundial condicionados al compromiso de continuar en la "lucha contra el narcotráfico".

La relación, también puede ser abordada desde la lógica de los gobiernos de la región, por ejemplo, mostrar al mundo compromiso político y resultados en la "lucha contra el narcotráfico como instrumento para "ganar preferencias" en el mercado internacional: tratamiento preferencial de la Comunidad Económica Europea para algunos productos colombianos dado su gran compromiso en la lucha contra el narcotráfico.

Las anteriores apreciaciones (hasta el momento son sólo eso), requieren ser desarrolladas de una manera juiciosa pues son terrenos que cobran mucha importancia. Por ahora retomemos el sentido de este escrito:

¿Cuál ha sido la perspectiva del gobierno Colombiano con respecto al narcotráfico y la guerra contra las drogas? Esta es la pregunta que guía el resto de nuestro trabajo.

B. Colombia o la Narcotización de una Realidad

Dentro de la estrategia de internacionalización del problema de la droga, los puentes de comunicación entre los Estados Unidos y los países comprometidos en la producción y tráfico de narcóticos van más allá de la mutua colaboración. En la práctica se dio una interiorización particular de la interpretación estadounidense. Los efectos teóricos y prácticos basados en este enfoque, presentaron una singular funcionalidad en el fortalecimiento de la represión y la relegitimación autoritaria del Estado colombiano.

De la Drogas al Narcotráfico.

Dentro del marco del modelo médico-jurídico, la primera etapa en la lucha contra las drogas en Colombia se basa en la identificación de éstas con una enfermedad, una epidemia que genera dependencia física y mental, nocividad individual y peligrosidad social. La diferenciación entre el consumidor víctima y el productor inescrupuloso surgida de tal enfoque, permite establecer el marco de acción del derecho penal como herramienta prioritaria utilizada por el Estado. De acuerdo con esto y dentro del criterio de salud pública la represión se asume en dos sentidos y niveles: De un lado está el tratamiento sanitario y psicológico dirigido al consumidor dependiente. Del otro encontramos la respuesta de la fuerza y el castigo, respecto al traficante-corruptor. Para aquellos momentos lo más importante de la lucha contra las drogas era la defensa de la sociedad, la salud pública y la humanidad en general.

Ya para los años ochenta irrumpe con fuerza en el análisis el elemento político-económico. A partir de éste el problema de la droga se identifica con el poder económico de los narcotraficantes y su interés en conspirar contra las instituciones democráticas a partir de su asociación con la guerrilla y la utilización de métodos terroristas. Para estos momentos uno es el problema relativo a la salud pública y otro el que tiene que ver con el llamado poder desestabilizador de los narcotraficantes agrupados en los simbólicos carteles de la droga de Medellín y Cali.

Es en esta línea de análisis donde pueden entenderse las palabras del presidente Virgilio Barco (1986-1990) ante la comunidad internacional: A pesar de la corta historia del Narcotráfico en Colombia (tres décadas) se llega a la afirmación según la cual éste se convirtió en un problema fundamental que atenta contra el bienestar, la estabilidad y la seguridad de nuestra nación y países. " El Narcotráfico es la principal causa de desestabilización política, social y económica." (Arrieta, et al, 1990: 61).

La necesidad de combatir la producción y el tráfico de drogas y la urgente acción para defender la democracia asediada por el "narcoterrorismo", le dan contenido al conjunto de medidas tomadas para enfrentar el problema. A nivel interno se da una cosecha de decretos de Estado de Sitio (mecanismo jurídico de excepción mediante el

cual el presidente de la República adquiere amplios poderes represivos) tales como el estatuto para la defensa de la democracia; la caída y posterior renacimiento del Tratado de extradición con los Estados Unidos; las diferentes reformas al código de procedimiento penal aun en contra de las garantías constitucionales. "Colombia está en guerra y esta batalla sólo puede terminar de una manera: con la derrota definitiva de los narcotraficantes... es preciso librar una batalla sin descanso, para colocarlos fuera de la posibilidad de seguir causándole tan grave daño a la sociedad", afirmaba en 1989 el expresidente Virgilio Barco Vargas (en Arrieta, et al, 1990: 124).

Como puede verse, sobre el criterio del enemigo público con que se identifica el problema de la drogas se montan un conjunto de estrategias. Por un lado se fortalece una mayor intervención norteamericana en nuestro país, y simultáneamente se privilegia la salida represiva interna en la lucha, no tanto contra las drogas ni contra el poder asociado con los dueños del negocio, sino contra el movimiento guerrillero y la protesta popular, como no lo muestra recurrentemente la realidad.

Los diversos planos de la narcotización colombiana. La singular funcionalidad resultante de la apropiación de la perspectiva norteamericana en nuestro país la podemos reconocer a través de un análisis de los efectos colaterales del mismo y de su relación con la situación actual del país. El primero de ellos tiene que ver con la interesada narcotización de la realidad colombiana.

Desde que la llamada guerra a las drogas cobró vigencia nacional e internacional, "una inmensa variedad de conflictos sociales, tales como la violencia, la impunidad, la corrupción, la crisis de legitimidad del Estado han cobrado sentido y han sido interpretados desde el narcotráfico. Estos conflictos y sus dimensiones son presentados como los efectos propios del narcotráfico, los efectos naturales de los viles intereses que persiguen los inescrupulosos narcoterroristas" (Arrieta, et al, 1990: 117). Así pues, la dinámica histórica de nuestro país, las causas sociales, políticas y económicas de los distintos problemas que afrontamos, se vieron eclipsadas por la exclusiva y absoluta responsabilidad del narcotráfico.

En segundo lugar y como parte del proyecto desestabilizador, el narcotráfico era presentado como el adalid de los sectores de extrema

derecha del país. Con esto, el Estado colombiano trataba de recuperar un carácter neutral ante los extremos y al mismo tiempo mostrarse impotente ante la conspiración reaccionaria que estaba acabando con los representantes de la izquierda colombiana.

La creación de un chivo expiatorio y el estado de perplejidad que asumía el gobierno nacional ante las "fuerzas oscuras" se constituían en la coartada perfecta para ocultar la responsabilidad que por acción u omisión le cabía al Estado colombiano en el recrudecimiento de la violencia y simultáneamente legitimar el aumento de la represión indiscriminada como forma de combatir al narcotráfico.

Por último, Colombia adquirió ante los ojos del mundo la imagen de un país sitiado por los barones de la droga, al borde del colapso total y por consiguiente digno de la solidaridad mundial. En consecuencia se reforzó el carácter internacional del problema y se legitimó una mayor intervención estadounidense en Bolivia, Colombia y Perú. El énfasis en la ayuda militar, aun de manera directa a través de los marines y los pocos efectos que esto tuvo respecto al tráfico mismo, permiten reconocer, como efectivamente lo hizo el congreso de los Estados Unidos, que el interés norteamericano estaba ligado más con la lucha antisubversiva y el control de las manifestaciones populares que con el negocio de las drogas.

C. Los Discursos, una mirada crítica

Cuando intentamos relacionar el enfoque de los Estados Unidos, con el criterio del gobierno Colombiano, no es difícil reconocer las relaciones que los vinculan y mucho menos el reduccionismo que los caracteriza. Ambas perspectivas reproducen a su manera un simplismo que si no fuera por las consecuencias políticas que conllevan, poco tendrían que hacer en la explicación del fenómeno de la producción y tráfico de drogas.

A través de la satanización del poder de los dueños del negocio se creó un enemigo dotado de la capacidad para desestabilizar el poder y las instituciones de cualquier país del mundo. Así, era necesario plantear las salidas en términos de una guerra contra las drogas. Las causas de la producción de cocaína, la situaciones particulares de cada país comprometido, la responsabilidad de los países consumidores, los efectos que una guerra militar contra las drogas tenía en

las poblaciones andinas, la eficacia de esta estrategia, etc., son detalles irrelevantes que al parecer muy poco tienen que ver con esta cruzada legítima contra las drogas.

Hasta el momento no han sido pocos los esfuerzos por desentrañar el sentido o los intereses que están tras estos discursos y estas políticas. Tales esfuerzos confluyen en un punto: a través de la construcción de este discurso se busca ocultar distintos intereses económicos y/o políticos ligados directa o indirectamente con el fenómeno de las drogas. Como lo anota Rosa del Olmo: Los estereotipos sirven para organizar y dar sentido al discurso en términos de los intereses de las ideologías dominantes; por ello, en el caso de la droga, se oculta lo político y económico, disolviéndolo en lo psiquiátrico e individual (1987: 19).

De acuerdo con lo anterior algunos afirman que el problema real está en el no control del negocio por parte de los Estados Unidos. Para fundamentar esto acuden al caso de la marihuana donde queda patente el interés económico estratégico del país del norte al autorizar la siembra y distribución de la yerba y de sus derivados. (Child y Arango, 1985: 203-213). Otros afirman que lo que da sentido a los discursos oficiales es la necesidad de crear dispositivos de control social que justifiquen artificialmente la represión o el control de ciertos sectores de la población en vías de ascenso, con el fin último de garantizar una reproducción social y laboral estratificada. Es dentro de esta óptica como se entendería el proceso de criminalización del consumo de opio en los Estados Unidos, el cual se explicaba en la necesidad de desplazar la mano de obra china, cuando ésta se volvió una amenaza por su competitividad en el mercado laboral (Del Olmo, 1987: 87).

En la misma vía están aquellos que afirman que lo que se busca es ocultar las causas reales del consumo y con ello la responsabilidad de la sociedad industrializada, así como la participación directa o indirecta de los grandes intereses económicos y políticos nacionales e internacionales en el negocio. Si bien estas perspectivas introducen aportes críticos de singular importancia respecto al sentido de la lucha contra las drogas; el identificar el discurso con la simple ocultación deja traslucir la tesis de que el entendimiento oficial no tiene fundamentos reales. Con todo, una cosa es que dichos discursos sean reduccionistas y débiles teórica y empíricamente y otra muy di-

ferente que no tengan nada que ver con la realidad, que sean meras construcciones ideológicas sin ningún fundamento estratégico.

En realidad el discurso oficial sí guarda conexión con una realidad que tiene que ver con las responsabilidades y funciones de todo Estado capitalista. En efecto, el poder económico adquirido por los traficantes de drogas constituye un factor disfuncional respecto al normal funcionamiento del sistema económico y del aparato estatal. Situaciones como la existencia de una fuente astronómica de acumulación que no paga impuestos, que se infiltra subrepticamente en la economía legal, que constituye un factor importante en la fuga de divisas, que distorsiona mediante la presión de la fuerza los canales normales de comunicación con el Estado y de resolución de los conflictos por parte de éste etc., hacen del tráfico de drogas un elemento progresivamente disfuncional en cuanto su magnitud aumenta a ritmos vertiginosos.

Es en las responsabilidades del Estado como garante de las relaciones sociales capitalistas donde podemos encontrar el por qué y el sentido de la guerra contra las drogas o mas bien de la estigmatización de éstas como un problema de seguridad nacional. En efecto, sobre la base de los efectos negativos -anteriormente presentados- que el negocio tiene para el funcionamiento de las relaciones sociales e institucionales, mas no para su existencia en cuanto participa de su lógica, el Estado se ve abocado a tomar cartas en el asunto. En esta actividad el objetivo fundamental no es acabar con la droga sino neutralizar sus efectos regresivos. Por ello, no siempre la represión es la única salida. Los casos de la marihuana, las drogas sintéticas o el alcohol en los Estados Unidos son elementos de juicio para pensar que lo que menos importa es la salud de la sociedad.

La anterior afirmación es evidente en el caso colombiano, su desarrollo es el objeto de la segunda parte del escrito.

II. COLOMBIA: HACIA UNA NECESARIA DESNARCOTIZACION

A. Entre la Democracia Formal y el Autoritarismo de Estado

El llamado "narcotráfico" ha dejado de ser un efecto para constituirse en la única causa explicativa de la situación colombiana y particu-

larmente de la crisis del Estado, la cual asimilada a la conspiración desestabilizadora de los "narcos" pierde sus antecedentes y condicionamientos históricos y estructurales.

Colombia como la gran mayoría de los países de occidente, cuenta con un régimen constitucional donde se consagran los principios fundamentales de todo Estado de Derecho, es decir la obediencia a la ley, la tridivisión de poderes, un régimen electoral periódico y en ampliación así como los mínimos derechos y garantías de clara estirpe liberal. Sin embargo, simultáneamente con esto, es igualmente evidente que nuestro país ha estado sometido a un "régimen de excepción" por más de 40 años. Esto ha significado un sesgo autoritario en la presencia del Estado respecto de la sociedad y las demandas populares. El funcionamiento del régimen ha presentado un claro desequilibrio en favor del ejecutivo y en detrimento de las ramas legislativa y judicial y consecuentemente de los controles que nominalmente deben ser ejercidos por éstas, según las normas de la democracia.

Con la nueva constitución (1991) se reprodujeron ambas situaciones. Por un lado, se amplió el marco constitucional de la democracia a través del fortalecimiento de mecanismos e instancias de participación. Se dio una consagración prolija de los derechos humanos y se introdujeron importantes reformas pero también se dió la consagración de regímenes de excepción a través de la figura del Estado de Sitio. Con todo, estos cambios también implicaron variaciones en el sentido contrario, el poder del estamento militar permaneció intocado y los poderes del ejecutivo se fortalecieron en lo que al manejo económico y represivo se refiere.

El reconocimiento de esta dinámica contradictoria (democracia formal-salidas de fuerza, regímenes de excepción y alto poder del estamento militar, por fuera del cauce civil) podría interpretarse como un problema de funcionamiento, como una deficiencia no querida de la democracia colombiana en construcción. Sin embargo, "Lo propio del régimen político colombiano, y si se quiere de su fortaleza, consiste en la combinación de los mecanismos 'democráticos formales' con los 'represivos autoritarios'.

Decimos aquí que lo represivo funciona en la medida en que existe simultáneamente lo democrático-formal y viceversa; que la fuente, la

base, el soporte del funcionamiento de lo democrático es la utilización de mecanismos altamente represivos. En una primera época el recurso del estado de sitio (consagración de regímenes de excepción con amplios poderes represivos para el ejecutivo) se justificaba en la medida en que se le utilizaba con el propósito o bajo la justificación de salvaguardar la democracia. Cuando el régimen de estado de sitio se agotó, en los primeros años de la década de los 80 se empezó a generalizar una serie de acciones paramilitares y parapoliciales (organismos generalmente al margen de la ley pero coordinados en algunos casos por instituciones de seguridad del Estado), que ya tenían alguna trayectoria en el país. El Estado entonces tuvo que disociar su responsabilidad pero, al mismo tiempo, permitir acciones que en los hechos suplían al estado de sitio. En este caso, el Estado no se asocia directamente con la represión a través del estado de sitio; sin embargo se da la mano con ella por debajo de la mesa" (Palacio, 1990: 87).

B. Parainstitucionalidad y Narcotráfico

Colombia ha sufrido en los últimos tiempos un fortalecimiento de las salidas parainstitucionales. El agotamiento de los dispositivos legales de control represivo y de captación de las demandas venidas de la sociedad, además de los nuevos condicionamientos económicos propios de la nueva fase del capitalismo, han dado lugar a un rosario de mecanismos alternos a los legales, dirigidos a manejar esta situación.

Dentro de éstos encontramos la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en contra de las prescripciones constitucionales, la implantación de la reforma laboral de hecho, la constitución de distintas comisiones y consejerías para manejar los temas de las paz, los derechos humanos y la seguridad nacional. "En la medida en que el régimen político bipartidista basado en el clientelismo se fue debilitando, pero era refractario a las transformaciones, se fueron descubriendo mecanismos parainstitucionales a los que poco a poco se fue recurriendo con mayor insistencia. Este tipo de mecanismos se fueron perfilando y desarrollando desde fines de los años sesenta" (Palacio, 1990: 91).

Es en este contexto que el poder de los traficantes de drogas cobra una particular funcionalidad respecto del régimen político colombiano y de los intereses que defiende. Efectivamente uno de los fenó-

menos de mayor auge en la realidad colombiana actual tiene que ver con la irrupción de los grupos paramilitares como factores principales de la violencia política en el país. Si bien éstos tienen antecedentes que se remontan a la llamada violencia liberal-conservadora (1948-1957), en la actualidad se encuentran asociados directamente con los grandes terratenientes y traficantes así como con distintos mandos de las fuerzas armadas. El apoyo económico y el adiestramiento militar de los cerca de 140 grupos de "autodefensa" denunciados por César Gaviria, hoy Presidente de la República, corrían por cuenta de los "narcotraficantes" y de los diferentes distritos militares acantonados en cada región. (Americas Watch, 1991: pag 21-43). Si bien estos grupos se promocionaban como una respuesta ante los desmanes reales de la guerrilla, su acción se centró en la persecución y exterminio selectivo de los sectores legales de la izquierda política (por ejemplo, la campaña de exterminio en contra del partido de izquierda Unión Patriótica) y de algunos de los representantes de las organizaciones populares y sindicales, los cuales eran artificialmente asociados con la guerrilla.

El significado de estas acciones, en principio ilegales, adquiere un particular significado político si tenemos en cuenta la incapacidad del Estado para controlar legalmente estas manifestaciones así como la actitud pasiva asumida por éste respecto del paramilitarismo y su relación con las Fuerzas Armadas. Recurriendo a Palacio: el proyecto paramilitar encabalgado en el narcotráfico estaba haciendo lo que la justicia oficial, estaba incapacitada para realizar: combatir los ilegalismos políticos y los nexos que real o ficticiamente se estaban estableciendo entre la guerrilla y fuerzas trabajadoras y populares transformadoras. Ahora, gracias también al mito del Narcoterrorismo, el ejército tiene ya establecido el marco de guerra para efectuar un trabajo que antes tenía dificultades para hacer, legitimado únicamente en el combate al comunismo. Antes el "narcotráfico" les hizo el trabajo sucio; ahora gracias a él, el trabajo no se verá tan "sucio". La parainstitucionalidad suplió las debilidades estatales (1990:91).

Como puede verse el paramilitarismo se convirtió en el punto de encuentro entre los intereses de expansión territorial de los carteles de la droga, la acción contrainsurgente del ejército en las zonas rurales y la inquietud del gobierno por combatir los focos de protesta sin resquebrajar su débil legitimidad interna y su imagen internacio-

nal. Había una guerra más urgente que aquella contra la droga y los carteles, era la lucha contra el descontento popular. En ella las alianzas con quien en el discurso era el enemigo, el narcotráfico, no eran nada incómodas y sí muy rentables.

Si por un lado, el narcotráfico asume con el apoyo de ciertos sectores de las Fuerzas Armadas y la omisión de los sectores gubernamentales, un proyecto de violencia política, conocida como guerra sucia, el discurso en torno al negocio también fue significativo. En efecto, el gobierno convierte el fenómeno de la droga en un problema de "orden público y aplica contra él medidas de carácter militar. Es notorio cómo bajo el paraguas protector de la lucha antidrogas se genera un proceso represivo cuyo objetivo central es más que el combate contra ella, la liquidación de la oposición política". (Camacho, 1988: 37).

Sin embargo, esta relación estratégica es y ha sido contradictoria. Si bien el poder militar del "narcotráfico" fue funcional a los intereses coyunturales de control social, también ha sido un factor perturbador del marco institucional y de la hegemonía tradicional de las clases en el poder. Estas acciones han tenido que ver con los atentados en contra de los representantes de la rama jurisdiccional del Estado, los organismos de decisión de la política antinarcóticos como el Ministerio de Justicia o la Procuraduría General de la Nación, y representativos personajes de la clase política, y empresarial del país. Sin lugar a dudas el poder de los traficantes estimuló un proceso de resquebrajamiento institucional que venía desarrollándose desde antes. No por ello puede verse como el principio y fin de lo que en Colombia se llamó, la crisis institucional.

Los efectos de esta relación contradictoria van más allá del ámbito inmediato del control social o la crisis institucional del Estado Colombiano. Con la construcción del "chivo expiatorio" Narcotráfico y la imagen de un Estado víctima se sentaron las bases de una relegitimación autoritaria del Estado: Identificando la crisis institucional y de legitimidad, en la impotencia del Estado como consecuencia del poder de los narcotraficantes y su proyecto de derecha dirigido a desestabilizar la débil democracia colombiana, era necesario pensar en un Estado fuerte que recuperara el monopolio legítimo de la fuerza y que hiciera cumplir la ley por los medios que fueran necesarios.

El fortalecimiento de la justicia y de los aparatos militares, expresados en el Estatuto para la Defensa de la Justicia y el último impuesto de guerra son expresiones de ese interés. Parafraseando a Camacho Guizado, "la represión no es solamente el prurito de liquidar una práctica que la ciencia considera nociva; es además la posibilidad real que tiene el régimen de intentar una legitimación frente a los dominados" (1988: 14).

En suma, el llamado "narcotráfico" antes que un enemigo de la democracia y de las instituciones y un problema de orden público se constituye a la vez en una realidad y una construcción discursiva funcional a la dinámica particular del régimen político colombiano y del funcionamiento de sus instituciones. Dicha funcionalidad se expresa de dos formas. Como realidad, en cuanto el poder militar del narcotráfico se constituyó en un aliado estratégico de las fuerzas armadas a través del paramilitarismo en la lucha contra la subversión armada y las organizaciones de izquierda, con el tácito beneplácito del gobierno colombiano. Como discurso, en la medida que a través de la construcción de un enemigo todopoderoso, encarnado en el Narcotráfico y su poder desestabilizador, se fortalecieron salidas autoritarias (de "guerra"), que fortalecieron un ambiente de por sí represivo, no tanto respecto de los carteles, como de la sociedad y los sectores populares.

Es esta relación, ambivalente pero donde la funcionalidad del poder militar del narcotráfico es preponderante, lo que permite dar luz sobre una de las últimas escenas de este proceso: Se trata de la publicitada entrega a la justicia de conocidos narcotraficantes. Oficialmente, la entrega de Pablo Escobar y su grupo de colaboradores, así como de los hermanos Ochoa, es presentada como un triunfo de la acción del Estado en su lucha contra los carteles de la droga y particularmente del ubicado en Medellín. En tal sentido, el método utilizado, el convencimiento a través de prerrogativas legales respecto al juicio y a la garantía de no extradición a los Estados Unidos, es tan solo una herramienta más dentro de la guerra a las drogas, aunque enfocada esta vez más a los inmediatos intereses del país. En consecuencia, son poco serias, a juicio del gobierno, las voces que ven en esto una entrega del Estado y de la justicia a través de una negociación de poder a poder.

En realidad este proceso puede verse más como un acuerdo-concer-

tación entre fracciones de clase cuyo poder de acción estaba en el reconocimiento de un mutuo poder y en la unidad de intereses estratégicos. Veamos por qué. En primer lugar la coyuntura que acompañó estos hechos, estuvo enmarcada dentro de un ambiente de presiones en cabeza del narcotráfico, ("extraditables") a causa de los secuestros de prestigiosos miembros de familias de la poderosa clase política y de los medios de comunicación del país. Las retenciones de Francisco Santos, hijo del dueño del periódico oficialista El Tiempo y de la hija del Expresidente Julio César Turbay, Diana Turbay, fueron un as importante en la manga de los narcotraficantes.

En segundo lugar, para el gobierno era claro que la guerra a las drogas, no solamente había sido poco efectiva respecto al poder económico y militar del narcotráfico, sino que simultáneamente había estimulado una respuesta violenta de grandes proporciones, que si bien fue rentable políticamente, fue contraproducente en cuanto el Estado se mostró incapaz para controlarla. Estas dudas sobre la validez plena de la guerra a las drogas, se nutría también de la actitud asumida por los Estados Unidos, que si bien por un lado fortalecía la ayuda militar, por el otro asumía una actitud pasiva sobre sus propias responsabilidades en esta lucha.

Todo confluía en la necesidad de pensar en una política que evitando en lo posible los efectos contraproducentes en términos de violencia que la guerra a las drogas conllevaba (sobre todo cuando el gobierno está comprometido en una apertura económica y de atracción a la inversión extranjera) rindiera simultáneamente frutos en cuanto a la desmantelación aparente de los carteles, los cuales antes que el mismo negocio, se habían convertido en el enemigo principal de esta guerra. Esta política es llamada por algunos analistas cercanos a los oídos del gobierno, estrategia de contención. Para muchos se trata de introducir más pragmatismo y cabeza fría a la guerra. (*)

(*) Estas páginas fueron escritas meses antes de "la fuga" de Pablo Escobar el 22 de julio de 1992. Sin embargo, las circunstancias poco claras que rodearon "la fuga" del jefe del "cartel de Medellín", y las declaraciones posteriores de las personas responsables de la custodia de Escobar: El director de la cárcel de Envigado, el Director general de prisiones, el vice-ministro de justicia, el Ministro de Justicia, el Ministro de la Defensa y el mismo Presidente de la República; así como las de los ex-ministros de Justicia que se encargaron del proceso de "entrega" del capo, y del propio Escobar, fortalecen nuestro entendimiento del proceso de sometimiento a la justicia de narcotraficantes: un acuerdo-concertación entre poderes, el Gobierno colombiano y el cartel de Medellín y reconocimiento de intereses estratégicos.

Lo que permite entender con mayor claridad estos hechos es lo ya comentado acerca de la vieja relación que vincula estratégicamente los intereses del narcotráfico, de las Fuerzas Armadas y del mismo régimen político fundamentalmente a través del paramilitarismo. Era claro que las bases de éste como de otros acuerdos pasaba por reconocer una relación que por un lado debía tener en cuenta los muchos puntos en común al igual que las diferencias. La existencia de fundamentales identidades mutuas (interés antisubversivo y persecución selectiva de la izquierda, participación en la estabilidad económica del dinero de las drogas, etc.), pero de desaveniencias en igual sentido (la generalización de la violencia terrorista, las acciones selectivas contra prestigiosos representantes del establecimiento, etc.) entre el narcotráfico y el gobierno, dentro de un contexto donde la violencia no terminaba siendo rentable para ninguno y mucho menos para el gobierno en su interés por internacionalizar la economía y crear condiciones internas (ingresos de mayor capital del narcotráfico) y externas (imagen de paz y seguridad) para ello, creaban el ambiente propicio para un acuerdo.

En este acuerdo, la prisión, el juicio, la pena, son un ingrediente necesario para vender la idea de justicia e implacabilidad del Estado. Aun con todo esto los Estados Unidos no están del todo contentos. Pero independientemente de ello, una fracción de los narcotraficantes, ha entrado por la puerta de atrás, a formar parte del establecimiento y de la sociedad colombiana redimidos de todas sus culpas y con su poder económico intacto. En tal sentido nos encontramos ante un ejemplo de la mayor y mejor eficacia política.

De lo dicho hasta aquí podemos avanzar otras conclusiones:

- Una cosa es la producción y comercialización de drogas y otra muy diferente el narcotráfico. Si bien no se puede desconocer que tras esto último existe un particular entendimiento del fenómeno de las drogas, el narcotráfico ha sido antes que una aproximación conceptual un dispositivo ideológico que ha venido legitimando un conjunto de acciones ligadas al control social y al fortalecimiento de la represión. Con esto no se está diciendo que en el papel esas sean las pretensiones (el control social y el fortalecimiento de la represión) de las políticas contra las drogas, pero si miramos el contexto latinoamericano y particular-

mente el colombiano, el manejo discursivo del fenómeno ha conducido a esa realidad.

- A partir de la llamada guerra a las drogas, promovida e internacionalizada por los Estados Unidos se ha configurado un espacio internacional donde los países del primer mundo son las víctimas y las naciones dependientes son los victimarios. Consecuentemente, lo más significativo de la materialización de la guerra se da en el terreno de las naciones victimarias, a partir de las salidas represivas.
- En Colombia, la guerra contra las drogas ha adquirido una dinámica particular. Por una parte se ha convertido en la causa y efecto de toda la realidad Colombiana. Un conjunto variado de conflictos, como la crisis de legitimidad del régimen político colombiano, la debilidad institucional relacionada con el creciente poder del ejecutivo y la clientelización de la dinámica política, la violencia política, etc; han sido presentados como obra del poder del narcotráfico. Por otra, la lucha contra las drogas le ha dado contenido a un fortalecimiento de la represión estatal no sólo contra los intereses del narcotráfico sino contra la sociedad en general. En este mismo sentido, en su momento, la guerra contra las drogas sustentó una relegitimación autoritaria del Estado colombiano sobre la base de unir esfuerzos en contra de un enemigo común: el narcotráfico y su poder desestabilizador.
- Por último se hace necesario desnarcotizar la realidad Colombiana y la misma discusión en relación con el fenómeno de las drogas. Se trata de contextualizar el negocio y el poder de los dueños del mismo dentro de la dinámica particular de cada uno de los países de tal forma que se evalúen las diferencias y con ello la forma de acción al respecto.
- A pesar de que el escrito no ofrece -expresamente- argumentos para concluir que lo que motiva la continuación de las estrategias represivas en la guerra contra las drogas, lejos de buscar una real eliminación del comercio de drogas y de los narcotraficantes (la realidad ha demostrado el fracaso de la estrategia), se asocia a la reformulación de las estrategias hegemónicas de los Estados Unidos para el continente, en las que la guerra contra las drogas puede leerse como una (y sólo una) de las formas

para presionar "la adecuación" a los cambios económicos (apertura de mercados, libre comercio, etc.), propios del momento del capitalismo, en los países de la región. No podemos desconocer que unos y otros (los medios represivos en la guerra contra las drogas y los cambios económicos) están siendo liderados por Estados Unidos, por lo menos en lo que a esta parte del mundo se refiere.

Lo anterior lejos de ser una especulación bien puede ser servir como hipótesis de trabajo para futuros escritos que indaguen sobre "la realidad" del narcotráfico y de la guerra contra las drogas. Por el momento nos sirve de antesala para presentar lo que parece previsible en torno al narcotráfico y la guerra contra las drogas.

III. LOS ESPACIOS FUTUROS DEL NARCOTRÁFICO

Una vez presentado lo que han sido los entendimientos discursivos de Estados Unidos alrededor del problema de las drogas; la perspectiva del gobierno colombiano al respecto, interiorización particular de las interpretaciones estadounidenses y lo funcional que éstas -las interpretaciones- resultaban para el fortalecimiento de la represión y la relegitimación autoritaria del Estado colombiano; la mirada crítica a los discursos dominantes sobre el problema de las drogas; la presentación de la connivencia estratégica entre la dinámica del narcotráfico y las propuestas represivas en la guerra contra las drogas con las responsabilidades propias de un estado capitalista y los intereses particulares del colombiano. No resta sino aventurarnos a hacer una aproximación al futuro del problema de las drogas.

Esto, lo presentamos en dos niveles, las drogas como problema internacional y las consecuentes políticas de control, y esta relación en el marco particular de Colombia. Sin embargo no hay que olvidar la relación existente entre los dos niveles.

A. Contexto Internacional

Siguiendo con el reconocimiento de que el abanderado de los entendimientos del problema de la droga ha sido Estados Unidos y por ello, también de las estrategias para su control, y echando mano de lo que fueron las propuestas y conclusiones de la Segunda Cumbre de Estudefacientes -celebrada en San Antonio, Texas- como espacio

internacional para el análisis de la problemática de las drogas y búsqueda de soluciones, se aprecia lo siguiente:

No podemos dejar de resaltar los avances por un endimientito más completo del fenómeno de las drogas ilícitas, donde el papel de la demanda, tiene tanta o mayor importancia que la misma oferta. En este mismo sentido, no son de despreciar las alusiones hechas alrededor del desarrollo alternativo, como salida, por lo menos complementaria, a la militarización/represión de la política antidrogas. A pesar de lo anterior, en los países Andinos sigue -seguirá- un odioso y dominante sabor a represión y militarización de la agenda antidrogas. No sólo se trata de la agudización de los mecanismos de interdicción, control marítimo y aéreo del tráfico, formación represiva transnacional, fortalecimiento de la justicia etc. La ausencia de un balance serio alrededor de los proyectos de desarrollo alternativo, y la generalidad de las declaraciones norteamericanas, poco aplicables a la hora de adquirir compromisos en este sentido, hace más evidente lo que la realidad viene diciendo desde hace mucho tiempo: que la lucha antidrogas en términos de guerra, no es un simple eufemismo.

El continuar la concepción (entendimiento discursivo) amplia y ambigua alrededor de la producción, tráfico y comercialización de drogas ilícitas, permite -permitirá- vehicular un conjunto de medidas económicas y políticas. Reconocer "la importancia de contar con economías fuertes e iniciativas económicas innovadoras para tener éxito en la lucha contra las drogas" es un importante avance. Es en la pobreza, y la marginalidad de una gran parte de nuestras poblaciones, donde se recluta la fuerza de trabajo para las distintas etapas del negocio. Redimir estas condiciones es un requisito necesario para neutralizar la expansión de un fenómeno cuyas normas de acción son las mismas de cualquier otro proceso productivo capitalista (CEDIB:45). A pesar de las anteriores reflexiones, extractadas de San Antonio, la declaración presenta "La apertura hacia una economía de mercado en América Latina" como el mejor "vehículo para generar un crecimiento económico sostenido con alto contenido social" (CEDIB:70).

A partir de lo dicho, es válido suponer la proliferación de espacios internacionales (ya sean multilaterales o bilaterales), cuya agenda se ocupe de la droga y sus soluciones, al estilo de la Cumbre de San

Antonio: espacios complementarios para vehicular medidas económicas, del mismo corte que las promovidas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los acuerdos bilaterales de libre comercio con los Estados Unidos.

Una iniciativa que demuestra que las preocupaciones sobre el narcotráfico tienen implicaciones en lo económico es el "Andean Trade Preference Act" de los Estados Unidos. La ley autoriza que muchos productos de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú entren a los Estados Unidos sin impuestos, sujetos a estrictas condiciones, de la misma clase que las propuestas en la Iniciativa para las Américas del presidente Bush, aunque sin la necesidad de un Tratado de Libre Comercio (Clark:24).

En otro sentido, el problema global de las drogas ilícitas, ha hecho necesaria una globalización correlativa de la lucha contra las drogas, donde fácilmente cabe desde el problema de la interdicción hasta la política económica y jurídica de un Estado, por lo tanto, se fortalecerán tendencias encaminadas al diseño de una "Justicia Supra-nacional" -o por lo menos unificación mundial de criterios- para el control en lo jurídico de los conflictos relacionados con drogas instantias, normas sustanciales y procedimentales, pruebas, cuerpos de investigación, de cobertura internacional, pueden llegar a materializarse o por lo menos serán temas de recurrente discusión.

Asociada con la anterior, otra de las discusiones que entrará a formar parte de la agenda internacional sobre drogas es la relacionada con la legalización- despenalización. Salida al problema de las drogas que pasará por aclarar su sentido y alcance. Es decir, en relación a qué fase del proceso de producción de drogas se propone la legalización-despenalización: sobre los cultivos, sobre el comercio, sobre el consumo. Sin embargo, se puede adelantar que la materialización de esta alternativa requiere de un firme interés multilateral, dado el poco nivel de autonomía que tienen los Estados para decidir unilateralmente. Es impensable que los países andinos -los más interesados en la propuesta- tomen este camino sin que sobre ellos caiga la condena y presiones internacionales de diferente índole.

Mientras se den las condiciones para que la política de legalización-despenalización del problema de las drogas sea vista como posible, o por lo menos la realidad de las políticas anti-drogas asuma el discur-

so -en que el papel de la demanda tiene tanta o más responsabilidad que la oferta-, Estados Unidos continuará con el fortalecimiento de las estrategias represivas y por ende la ayuda militar para combatir al "enemigo" más allá de sus fronteras.

La crítica a los términos en que se ha dado la guerra contra las drogas en el contexto interno de los Estados Unidos y la presión ayudarán para que el gobierno estadounidense preste más atención a las medidas para el control de la demanda/consumo y su implementación sea más real y de mayor cobertura. Por lo menos, se puede pensar que los fondos destinados al control de la demanda se equiparen a los destinados al control de la oferta.

Otro elemento (y de pronto el más importante) que condiciona una mayor atención del gobierno estadounidense a las manifestaciones en su propia casa del fenómeno de las drogas parte del balance de últimos doce años de la vida económica de Estados Unidos: fracaso del neoliberalismo en la capital mundial del modelo: US\$ 4,000 billones de deuda, un déficit fiscal que bordea la astronómica cifra de US\$ 339 mil millones (casi la deuda externa del Tercer Mundo), 50 millones de pobres (un Tercer Mundo en el mismo corazón capitalista), 10 millones de desempleados y 15 millones de drogadictos, son sólo algunas de las estadísticas de la catastrófica cosecha republicana y neoliberal. El cambio en la política estadounidense debe ocurrir a partir de enero de 1993 en la política estadounidense, e involucra a la estrategia sobre drogas. Para los nuevos inquilinos de la Casa Blanca, los demócratas de Bill Clinton, la prioridad fundamental se orientará al control de la demanda. Esta nueva estrategia se funda en razones económicas y políticas. Económicas, porque los escasos recursos se invertirán en "ordenar y limpiar la propia casa". Políticas, porque el balance de la "guerra andina contra las drogas" de las administraciones republicanas sólo acepta una palabra que se ajusta objetivamente a sus resultados: fracaso. (K'INTU: 6.).

En cuanto a los países andinos. Mientras sigan asumiendo un discurso extraño a nombre del carácter general e internacional del fenómeno de las drogas, continuarán las salidas contrarias a sus más mínimos intereses nacionales y regionales. Mientras los países andinos no asuman una perspectiva propia y seria del fenómeno, ya sea como problema o como negocio, como mal o como virtud, seguirán cayendo en las seductoras o impositivas garras del discurso domi-

nante y de una guerra cuyas banderas no les pertenecen del todo. Sin una concepción seria y desinteresada, venida de la sociedad y sus organizaciones, la lucha antidrogas seguirá ahogándose en las contradicciones de algunos gobiernos que por un lado se plantean como enemigos del narcotráfico y por el otro transan políticas en favor de los intereses económicos y sociales de la clase emergente del tráfico de drogas.

B. Contexto Colombiano

Con la "fuga" de la cárcel de Pablo Escobar, jefe del "cártel de Medellín", por el momento la discusión sobre los logros y la conveniencia del cambio de la política anti-drogas: de la "guerra frontal" a los narcotraficantes y a su poder desestabilizador a la "política de sometimiento de los narcotraficantes a la justicia colombiana" (entrega, confesión de delitos, negociación de penas, etc.), se anima. No es necesario esperar las conclusiones de esa discusión para suponer que la "política de sometimiento" va a continuar, porque:

Recordando párrafos anteriores, más que un cambio de estrategia, se llega a un acuerdo-concertación entre poderes. La salida represiva contra el narcotráfico sirvió más para una relegitimación autoritaria del Estado, en tanto que la realidad demostraba que había sido poco efectiva en el control económico y militar del "enemigo", el narcotráfico, y por el contrario condujo a un estado de violencia inmanejable. La propuesta de sometimiento contrarresta los efectos contraproducentes -la violencia- que una guerra a las drogas trae. Ese logro no se puede desconocer, y nadie en Colombia -incluidos gobierno y narcotráfico- están interesados en revivir una violencia descarnada. Otro logro para el gobierno colombiano tiene que ver con el efecto "simbólico" que transmite la política de sometimiento: acabar con los "cárteles de la droga", los que, más que el negocio de las drogas, caracterizan al enemigo.

Al lado de la política de sometimiento, el gobierno continuará manipulando sus facultades legislativas para tomar medidas legales que, en principio, justificadas para la captura de Pablo Escobar Gaviria y hacerle frente a las respuestas violentas de Escobar a la presión del Estado, son una clara manifestación de un mayor control social generalizado. Sin embargo, esa represión legal tendrá que ofrecer resultados concretos (captura de narcotraficantes, incautaciones de cargamentos de "drogas", desmantelamiento de laboratorio, erradica-

ción de cultivos de coca, ahora de amapola, y en el mejor de los casos "la cabeza" de Escobar), si tenemos en cuenta la atención internacional.

En síntesis, lo que se avecina para Colombia: de un lado, el aumento de leyes más represivas bajo el discurso del enemigo número uno, el narcotráfico; y de otro lado la política de entrega (diálogos entre narcotraficantes y Estado), como forma de evitar que la violencia se le salga de las manos al Estado. Junto a esto, seguirá la recepción de ayuda económica y militar extranjera para controlar al narcotráfico -salida represiva internacional- pero que en la realidad su utilización permanecerá asociada a la lucha antiterrorista y al control de los levantamientos sociales (Working paper # 1). Total, la lógica de políticas represivas y relegitimación autoritaria del Estado seguirá vigente en Colombia.

Esa realidad que se repetirá, mientras en las evaluaciones del éxito o del fracaso de la política de guerra contra las drogas (su manifestación represiva o de sometimiento), no se tengan en cuenta los continuos desmanes contra la sociedad colombiana.

BIBLIOGRAFIA

- Arrieta Carlos G. y otros, **Narcotráfico en Colombia. Tercer Mundo y Uniandes**, Bogotá 1990.
- Camacho Guizado Alvaro, **Droga y Sociedad en Colombia, el poder y el estigma**. CIDSE, Universidad del Valle. Bogotá 1989.
- CEDIB -Centro de Documentación e Información Bolivia- **De Cartagena a Texas: entre el desarrollo y la interdicción**. Cochabamba, febrero de 1992.
- Child y Arango Mario, **Los Condenados de la Coca**. Editorial J. M Arango. Medellín 1985.
- Clark Jeef, "Iniciativa para las Américas e integración económica latinoamericana: una visión desde Colombia", en **Portavoz # 32**, ILSA, Bogotá, 1992.
- DEA Drug Enforcement: Informe de la DEA.
- Del Olmo Rosa, **Los discursos sobre la droga**. Hisbol, La Paz 1989.
- Del Olmo Rosa, **La Socio-política de las drogas**. Ediciones Facces, Caracas 1985.
- Del Olmo Rosa, "El Nuevo orden económico de la droga y su impacto en América Latina". Fotocopias.
- Henman Antony, **Mama Coca. Oveja Negra**, Bogotá 1981.
- Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas -IRELA-: **América Latina y Europa frente al problema de la droga: ¿Nuevas formas de cooperación?** Madrid, Mayo de 1991.
- K'INTU, **Boletín Andino sobre Coca, Guerra contra las Drogas y Sectores Populares**. CIDRE, Bolivia; ILSA, Colombia. Fundación Andina, Perú.
- Palacio German, "La Irrupción del Paraestado". ILSA Y CEREC, Bogotá 1990.
- Presidencia de la República, "La Lucha contra el narcotráfico en Colombia". Bogotá 1989.

Urrutia Miguel, Análisis Costo-Beneficio del tráfico de drogas para la economía Colombiana. Fotocopias.

Wola. La Guerra en los Andes: El Rol de las fuerzas militares en la política de la lucha contra el Narcotráfico. Washington, Diciembre de 1990.

Wola. *Clear and Present Dangers*. The U.S. Military and the war on drugs in the Andes, Washington 1991.

Working Paper. "Is U.S. anti-narcotics assistance promoting human rights abuse in Colombia?", ILSA, Vol 1, No 1, Bogotá, marzo 1991.

ECONOMIA DEL NARCOTRAFICO EN 1981 - 1991

*Ricardo Vargas **
*Jackeline Barragán **

Presentación

El proyecto CINEP sobre drogas presenta a Ud. este "documento" con el fin de establecer una dinámica de comunicación con las entidades que trabajan por el conocimiento y la incidencia en decisiones en la problemática de las drogas.

Abogamos por una perspectiva de superación del prohibicionismo, de búsqueda de alternativas a la represión y a la violencia que impactan a los sectores sociales relacionados con este complejo fenómeno.

El ejercicio analítico que presentamos aquí se ocupa de los cálculos existentes en Colombia sobre el tamaño de la economía ilegal de las Drogas, intenta mostrar las dificultades para abordar el tema en sus fases de producción y comercialización y pretende iniciar una discusión de carácter propositivo tendiente a superarlas.

Economía del Narcotráfico en Colombia 1981 - 1991

El presente documento busca establecer un análisis comparativo de los cálculos más relevantes en torno al impacto macroeconómico de la economía del narcotráfico en Colombia durante el período de 1981-1991.

La importancia de este análisis radica en establecer las tendencias que predominaron durante la década de los ochenta, pero más aún adentrarse en las principales perspectivas que muestra la economía del narcotráfico hacia la década de los noventa.

* CINEP Centro de Investigación y Educación Popular, Colombia
E-mail : cinep@ax.ibase.br

Este primer ejercicio considerará inicialmente un análisis de las variables relativas a la economía ilegal de las drogas en su fase de producción y comercialización. Igualmente se presentan las diferentes versiones acerca del ingreso neto proveniente del mercado de las drogas. En futuros ejercicios se establecerán los impactos que aluden a los diferentes usos de los ingresos provenientes del mercado de las drogas tanto en la economía subterránea como en la economía legal.

En la fase de producción se tendrá en cuenta el cálculo relativo al área cultivada de materia prima para la elaboración de sustancias psicoactivas ilegales, la cantidad que se exporta de estas sustancias y los costos (transporte, compra de insumos en otros países, pago de jornales, costos de seguridad del negocio).

En la fase de comercialización se toman como preferencia las variables: precios al por mayor en los países donde se exporta la mercancía, el ingreso bruto, las deducciones y el ingreso neto.

La presentación de los cálculos se hace a través de una ubicación del comportamiento, en términos de producción y comercialización, de cada una de las sustancias que configuran la economía ilegal de las drogas en Colombia: Marihuana, coca-cocaína y amapola-heroina.

Para ello se tomaron series de cada una de las variables señaladas, calculadas por los siguientes investigadores: Salomón Kalmanóvitz (S. K.), Hernando José Gómez (H.J.G.), Eduardo Sarmiento, Mauricio Reina y Martha Osorio (S.R.O) y Andrés O'Byrne y Mauricio Reina (O'R) (1).

(1) Kalmanóvitz, Salomón, *Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana*, CINEP, dic, 1992.
"La economía del narcotráfico en Colombia", en: *Revista Economía Colombiana* Nos 226-227, feb-mar. 1990).
Gómez, Hernando José, "La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico", en: *Coyuntura Económica*, Vol XVIII, Nº 3, sep, 1988.
Sarmiento, Eduardo et. al., citado por Urrutia, Miguel. "Entrada de capitales, diferenciales de intereses y narcotráfico", en Garay, Luis, *Macroeconomía de los flujos de capital*, Tercer Mundo-Fedesarrollo-Fescol, mar, 1993.
O'Byrne, Andrés y Reina, Mauricio, "Flujos de capital y diferencial de intereses en Colombia: ¿Cuál es la causalidad?", en Garay, Luis, op. cit.) posibilidad de un mercado interno de consumo de marihuana cuyo cálculo no ha sido aún establecido.

Los cálculos realizados por los diferentes autores sobre los ingresos netos provenientes de la economía ilegal varían ostensiblemente, desde los US\$ 45.196 millones en toda la década según los datos proporcionados por Kalmanóvitz hasta los US\$ 16.140 millones estimados por Hernando José Gómez, lo cual es una muestra de las dificultades (de información, metodología, etc.) para el establecimiento de cálculos aproximados sobre el tamaño del mercado de la droga en Colombia.

Marihuana

No existe un seguimiento riguroso en relación con el número de hectáreas cultivadas ni sobre las cantidades exportadas de esta sustancia, tal hecho puede derivarse del posicionamiento de la cocaína como principal producto de exportación dentro de la economía ilegal en Colombia.

Así, por ejemplo, Kalmanóvitz se remite directamente al ingreso neto derivado de la producción y comercialización de la marihuana, siendo Hernando José Gómez el único autor que calcula parcialmente el número de hectáreas cultivadas y las cantidades exportadas (Cuadro 1, pág. 107).

Al relacionar el número de hectáreas cultivadas con las cantidades exportadas se observa, para los años 1982-1983, un comportamiento proporcional entre una y otra variable. A partir de 1984 es perceptible una diferencia notoria entre el número de hectáreas cultivadas (10.000) y el tonelaje exportado (5.980) situación que se mantiene constante hasta el final del periodo (1981), lo cual podría explicarse por dos fenómenos: por un lado, como efecto de las acciones de fumigación y por otro la posibilidad de un mercado interno de consumo de marihuana cuyo cálculo no ha sido aún establecido.

Sin embargo, y en relación con el mercado externo llama la atención el hecho de que los precios al por mayor se mantengan estables durante la década, a pesar de las variaciones de las cantidades exportadas.

Esta situación puede explicarse por el "efecto desplazamiento" de la producción y la oferta de la marihuana, que colocó a Estados Unidos como el principal suministrador del psicoactivo, afectando con ello la participación de los productores colombianos.

Por otra parte, al parecer, no existió una relación directa de causalidad entre los precios de la fumigación, más bien, fueron los desplazamientos de la oferta del mercado de la marihuana los que posibilitaron esa estabilidad en los precios. Sin embargo, al finalizar la década de los ochenta se experimenta en el país, una variación en el comportamiento de este producto: la marihuana vuelve a ocupar un peso significativo en la contribución a la economía ilegal de las drogas, tal situación puede explicarse por:

- 1.- La erradicación de los cultivos de marihuana en Hawai y la sequías que afectaron la producción de California.
- 2.- La posible relación de causalidad entre el resurgimiento de la marihuana y el cambio de los patrones de consumo y de ritual en la esfera de la demanda. En efecto, el consumo se caracteriza hoy por la mezcla de sustancias dentro de las cuales la marihuana parece haber alcanzado un uso significativo.
- 3.- En ese mismo contexto y para algunas regiones colombianas es notorio el procesamiento de resina de marihuana con un valor agregado de alta significación.

Desde el punto de vista metodológico, son muy débiles los cálculos de costos para esta sustancia a nivel de jornales, insumos, transporte, etc.

Existe una diferencia notoria entre H.J.G y S.K. en términos del monto total del ingreso neto para la década. Mientras que Kalmanóvitz considera esta cifra puede alcanzar los US\$ 1.850 millones, Gómez sólo calcula US\$ 996 millones.

Comparativamente los dos autores muestran la siguiente situación para la marihuana:

Autor	ingreso Neto US\$ millones 1991	% Ingreso Total Economía ilegal 1991
S. Kalmanóvitz	250	7.4
H.J. Gómez	57	21.0

La diferencia que presenta la contribución porcentual de la mari-

huana al total del ingreso de la economía ilegal en 1991, obedece en las diferencias en el cálculo del monto total de ingresos de la economía ilegal hecho por los dos autores; para Hernando José Gómez esta cifra oscila al rededor de US\$ 272 millones, mientras que Kalmanóvitz la ubica cerca a los US\$ 3.360 millones.

Coca-cocaína

Un examen de las cifras presentadas por los diferentes autores en torno a las hectáreas cultivadas (Cuadro 2, págs. 108-109) muestra un crecimiento sostenido en toda la década.

En relación con las cantidades exportadas Gómez plantea un decrecimiento a partir de 1987 que contrasta con el incremento del área cultivada en coca, lo cual supondría una consideración particular, por parte del investigador, sobre el éxito de las acciones de incautación adelantadas por las autoridades nacionales, que habrían logrado una reducción en la cantidad exportada de 91 toneladas en 1987 a 28 en 1991.

Fenómeno que sumado a una relativa disminución de los precios al por mayor a partir de 1986, lleva a plantear a Gómez un disminución del ingreso neto de US\$ 805 millones en 1987 a US\$ 215 millones en 1991.

Sin embargo, el diferencial entre el área cultivada y la cantidad exportada parece no obedecer tanto a la efectividad de las incautaciones como al cambio de destino de los mercados (particularmente hacia Europa). Igualmente, podría sugerir la existencia de un mercado interno en expansión.

La gran debilidad de este análisis radica entonces, en la inexistencia de un cálculo de la representatividad del mercado europeo de cocaína, que para Kalmanóvitz y Reina configura un nuevo escenario para el mercado ilegal de las drogas que en términos del ingreso neto compensaría las disminuciones del comercio ilegal con Estados Unidos.

Kalmanóvitz calcula un decrecimiento de la cocaína exportada a Estados Unidos a partir de 1988, que a la vez es concordante con una disminución de los precios al por mayor, como resultado de una saturación del mercado norteamericano.

El comportamiento de las cantidades exportadas y de los precios al por mayor sugiere, para Kalmanóvitz, una disminución de los ingresos provenientes del mercado de los Estados Unidos, sin embargo, como se señaló anteriormente, tal disminución se encontraría compensada por el comportamiento del mercado europeo de la cocaína, por el comportamiento del mercado de la marihuana y el dinamismo del mercado de la amapola.

Para Salomón Kalmanóvitz, los ingresos netos de la economía ilegal representan aproximadamente US\$ 3.860 millones al iniciarse la década de los noventa, de los cuales US\$ 1.350 millones proceden de Europa, es decir, que el mercado europeo de la cocaína representa cerca del 35% de los ingresos netos de la economía ilegal de la droga para estos años. Así, para este investigador aparecerían nuevas circunstancias del mercado de la drogas.

Escenario 1 (2)

1.- Mercado Europeo de la cocaína (1991)	US\$ 1.350 mill.	35%
2.- Mercado de la marihuana (1991)	US\$ 250 mill.	6%
3.- Mercado de la Amapola (1992)	US\$ 500 mill.	13%

Para la década de los noventa, se configuraría una nueva tendencia caracterizada por una participación en ascenso (54%) de los ingresos provenientes de nuevos mercados y nuevas sustancias.

La pregunta que surge ahora está referida a la permanencia que tendrá este escenario: se consolidará o es apenas un fenómeno coyuntural?

Para Sarmiento las cantidades exportadas de cocaína, en la década, se mantienen en alza a partir de 1984, cuando se exportaron 37 toneladas, hasta alcanzar en 1990 115 toneladas, con una ligera disminución en 1991 (110 ton.). Sin embargo, desde el punto de vista de los precios, Reina reconoce una importante disminución a partir de 1983, cuando el precio al por mayor se cotizaba a US\$ 50.000 por kilo. Para 1991 estos autores consideran que el precio de la cocaína

se estabiliza en US\$ 10.000 kilo, lo cual repercute directamente en los ingresos netos provenientes del mercado norteamericano, que se verán disminuidos a partir de 1986 (US\$ 2.256 millones) hasta alcanzar en 1991 US\$ 993 millones.

Estos autores también consideran un nuevo escenario, significativamente diferenciado del presentado por Kalmanóvitz:

Escenario 2

1.- Mercado europeo de la cocaína (1991)	US\$ 2.925 mill.	60.0%
2.- Mercado de marihuana (sin cálculo)		
3.- Mercado Amapola (1991)	US\$ 980 mill.	20.3%

Mientras que los ingresos procedentes del mercado norteamericano para 1990 se calculan en US\$ 918 millones, lo cual representa un 19% del total de ingresos netos, el precedente del mercado europeo se calcula en US\$ 2.925 millones, cerca del 60.6% del ingreso neto total, lo cual daría lugar a considerar un cambio significativo en la geopolítica mundial del mercado de las drogas.

En el cálculo de los costos Kalmanóvitz utiliza un mismo porcentaje para todos los años (20%), lo cual deja de lado las variaciones coyunturales referidas a los rubros constitutivos de los mismos.

Por su parte, H.J.G. busca subsanar este vacío a través de la desagregación de los costos, pero tomando como referencia fuentes secundarias que dificultan un seguimiento preciso de sus oscilaciones.

En cualquier caso, el cálculo de la variable costos pone de presente la necesidad de un observatorio de las drogas, que permita monitorear el comportamiento de variables referidas particularmente al ámbito de la producción y comercialización.

Amapola

La información sobre amapola en cuanto al número de las hectáreas cultivadas se caracteriza, más que ninguna otra sustancia, por lo errático de las cifras. Tal hecho es perceptible aún en las instancias de decisión del Estado que desarrollan tareas de control sobre este tipo de cultivos. Así, comparadas las cifras presentadas por CINEP (Cuadro 3, pág. 110) con las de Kalmanóvitz encontramos que el

2 Es necesario aclarar que para el escenario 1 se consideró la información existente en el mercado de la amapola en 1992 ya que Kalmanóvitz no suministra cifras para 1991. En el análisis del escenario 2 se tuvieron en cuenta las cifras del mercado norteamericano correspondiente a 1990 por no existir información para 1991.

segundo calcula más del doble del área (25.000 has) con respecto al Cinep (11.000 has).

No existe acuerdo aún sobre el número de cosechas anuales, ni sobre los rendimientos en cada fase del procesamiento. O'Byrne y Reina consideran hasta tres cosechas anuales y suponen un rendimiento de 23 Kg de opio al año por cada hectárea cultivada y 10 Kg de opio por cada Kg de heroína pura.

Salomón Kalmanóvitz estima una sola cosecha anual con rendimientos de 0,85 Kg de heroína refinada por hectárea sembrada. Cinep considera dos cosechas anuales y unos rendimientos de 6 Kg de látex por cada hectárea cultivada y 1 Kg de heroína por cada 10 Kg de látex.

O'Byrne y Reina no consideran diferenciales de variedades. Se conocen en Colombia por lo menos dos variedades que se diferencian por su rendimiento y número de cosechas. Así, por ejemplo, se sabe que la variedad de tres cosechas al año tiene un rendimiento menor (5-6 kg/ha) que aquella que produce dos cosechas (el caso de la variedad Regia que alcanza en algunas regiones 9 a 10 Kg de opio por ha).

En general, los rendimientos están en función de las condiciones agrológicas del suelo, razón por la cual se hace necesario establecer una consideración regional de esta variable, que dé cuenta de los diferenciales de calidad y rendimientos.

El no tener en cuenta este componente lleva a cálculos como los de O'Byrne y Reina quienes sobreestiman el rendimiento de la variedad de amapola que toman como referencia y asumen indistintamente un número de cosechas (tres) que se da en variedades cuyo rendimiento es menor.

Existen varias razones que señalan que no es adecuado derivar el volumen efectivamente transable como la diferencia del número de hectáreas sembradas y el número de hectáreas erradicadas, fórmula empleada por varios autores, entre ellos Reina y Gómez: la gran movilidad que presenta este cultivo hace que el mapa de áreas cultivadas se modifique muy rápidamente sin que se vea afectado el volumen de producción por la acción represiva. En algunas oportunidades las fumigaciones se realizan previo acuerdo con los cosecheros

para que se extraiga el látex de las matas antes de fumigar, también se suma a lo anterior el uso político que hacen algunas instituciones públicas de las cifras de interdicción e incautación por ser ellas una de las mejores formas de presentación a nivel internacional en cuanto a los grados de compromisos de los gobiernos en las tareas antidrogas.

En el trabajo de O'Byrne se hace mención a la exportación de una cantidad altamente significativa de látex a México para su refinación, afirmación poco sólida ya que nada asegura que éste sea el comportamiento típico del mercado de opio desde Colombia. Por el contrario, las frecuentes incautaciones de heroína y la detención de numerosas "mulas" sugieren más bien la existencia de un procesamiento en nuestro país.

Respecto al diferencial del ingreso neto, es de notar que éste resulta afectado por los precios al por mayor que fueron asumidos por los diferentes investigadores, así, O'Byrne y Reina calculan los precios con base en los toques alcanzados por la heroína en el mercado norteamericano (US\$ 200.000 por Kg); Kalmanóvitz por su parte toma como base los puntos más bajos para ese mercado (US\$ 50.000 kilo) y el equipo de Cinep promedia dichas diferencias tratando de hacerlas menos erráticas.

Nada se conoce sobre el comportamiento particular de los costos en el mercado de la heroína, de nuevo se sugiere la necesidad de un Observatorio que pueda dar cuenta espacial y temporalmente de los costos relacionados con este tipo de comercio.

La representatividad del mercado de la amapola-látex-heroína varía considerablemente en términos porcentuales: para Kalmanóvitz se sitúa en un 13% del total de la economía ilegal en 1991, mientras que para O'Byrne y Reina su contribución asciende al 20% en 1991.

Ingresos netos provenientes del mercado de las drogas como porcentaje del PIB

El cuadro 4 pág. 111 muestra el tamaño relativo de los ingresos netos generados por el tráfico de la marihuana y cocaína en la década de los ochenta como proporción del PIB.

Las diferencias existentes entre Kalmanóvitz y Gómez respecto a la

dinámica y el tamaño del mercado de estas dos sustancias se hacen evidentes.

Para Gómez, el mercado de la marihuana en la década no superó al 0.57% del PIB (Gráfica 1), decreciendo su participación a lo largo de los ochenta hasta alcanzar su mínimo (0.08%) en 1986, con una ligera recuperación para los dos siguientes años, una disminución brusca en 1989 y una tendencia a la recuperación hacia 1991.

De acuerdo con las cifras presentadas por Kalmanóvitz, la proporción de los ingresos provenientes del mercado de la marihuana con respecto al PIB muestra un comportamiento en "U", con decrecimiento constante desde 1982 logrando el mínimo en 1986 y un crecimiento sostenido a partir de entonces.

Con respecto a la cocaína, Gómez estima que su participación no supera en promedio el 4% del PIB a lo largo de la década, excepción hecha para 1982 cuando alcanza un 9.42% (Gráfica 2), la explicación de esta acelerada disminución está asociada con la reducción de los precios del psicoactivo y las acciones de incautación e interdicción. La tendencia decreciente de este mercado, en el análisis de Hernando José Gómez contrasta con los análisis de los demás investigadores, para los cuales se ha consolidado y ampliado a otros destinos.

Para Kalmanóvitz la participación de los ingresos netos de la cocaína con respecto al PIB se han mantenido cerca del 11%, con un periodo de auge entre 1981 y 1987, una brusca disminución en 1988 y un lento decrecimiento a partir de entonces.

En el total, como se aprecia en la Gráfica 3, la evolución de los ingresos netos está determinada por el comportamiento del mercado de la cocaína, con una participación promedio de la década del 11% del PIB según cifras presentadas por Salomón Kalmanóvitz y de un 4% para Hernando José Gómez.

Estas cifras se verían incrementadas si se considera, por un lado el aporte realizado en 1990 y 1991 por el mercado de la amapola, y en el caso específico de Gómez, si tuviera una estimulación del valor de las exportaciones de cocaína a Europa.

Conclusiones y recomendaciones

- * Las debilidades en la medición de la economía ilegal, en los niveles de producción y comercialización, obedecen a la inexistencia de entes especializados en la recolección y sistematización de información correspondiente a las distintas fases del negocio y por tanto de los valores agregados que reporta en cada etapa. Por ello, recomendamos la creación de un Observatorio capaz de suministrar la información básica por sustancia, en relación con las variables más importantes de la producción, tráfico y consumo. Tal información deberá ser recopilada periódicamente teniendo en cuenta las variaciones por razón de la ubicación de los sitios más representativo en términos de la producción, comercialización y consumo.
- * En general, las estimaciones sobre producción y comercialización de ilícitos en Colombia se caracterizan por ser altamente subjetivas, contrastando con el afinamiento para el cálculo de los usos de los recursos provenientes del mercado de las drogas.
- * Los cálculos de la economía ilegal de las drogas se establecen con base en el comportamiento del mercado internacional dejando de lado al análisis del mercado interno en sus distintos niveles (producción, procesamiento, consumo).
- * La reducción del conocimiento del impacto macroeconómico de la economía de las drogas a la cuantificación del negocio y sus usos, limita su contribución a la construcción de una política integral que debe incorporar relaciones de orden cualitativo a partir de un enfoque de economía ilegal.
- * Un enfoque integral de la economía de la droga, en sus diferentes niveles, aporta una aprehensión global del fenómeno al integrar los niveles y procesos que a primera vista parecen inconexos. A partir de esa unidad de sentido es posible situar y dimensionar la compleja gama de fenómenos que comúnmente se asocian como efectos inmediatos del narcotráfico: narcotráfico-violencia, cultivos ilícitos-medio ambiente, narcotráfico-región, corrupción-narcotráfico, drogas-relaciones internacionales.

- * Una vía de superación a los límites de análisis macroeconómico es la recuperación de la dinámica local y regional en los diferentes niveles de la economía ilegal de las drogas: economías paralelas (comercio de armas, prostitución, tráfico de psicoactivos), relaciones entre precios de ilícitos y violencia, el continuum legalidad-ilegalidad (la inserción legal de los empresarios de la droga).
- * El mercado de la droga se caracteriza por una renovación de la oferta de sustancias y de sus ambiciones, que se corresponde con el policonsumo.
Tal hecho incide en la diversificación de los cultivos ilícitos que ya no se orientan por el boom de una sustancia sino por una demanda de diversas drogas.
Ligada la diversificación a la apertura de nuevos mercados, se configuran escenarios que muestran un repunte de toda la economía de las drogas (por ejemplo los ingresos procedentes del mercado europeo frente a los Estados Unidos o el dinamismo que presenta el mercado de la amapola y de la marihuana en los últimos años) lo cual reafirma también la necesidad de un enfoque integral del fenómeno.
- * El esquema que predomina en las decisiones estatales sobre narcotráfico es el paradigma de medición internacional en tareas antidroga: número de hectáreas erradicadas frente al área cultivada, magnitud de las incautaciones, destrucción de laboratorios, número de personas detenidas, etc. La alta movilidad de los cultivos, del procesamiento, del tráfico neutralizan esa lógica, creándose finalmente un uso político de las cifras que no se aviene con la eficacia real en la contención del fenómeno.

CUADRO Nº 1
DATOS GENERALES SOBRE EL MERCADO DE LA MARIHUANA EN COLOMBIA
(1981 - 1991)

AÑO	HECTAREAS CULTIVADAS	CANTIDAD EXPORTADA Tn		INGRESO NETO (USA) Millones US\$	
	H.J.G.	H.J.G.	H.J.G.	S.K.	H.J.G.
1981				300	205
1982	8250	7531	22800	200	170
1983	9400	8444	20450	170	172
1984	10000	5880	18500	170	110
1985	8000	1850	18500	110	34
1986	12500	1510	18500	35	28
1987	13085	4107	18500	70	76
1988	9200	4808	18500	165	89
1989				180	29
1990				200	26
1991				250	57
TOTAL				1850	996

Fuentes: - KALMANOVITZ Salomón. Análisis Macroeconómico del Narcotráfico en la Economía Colombiana. CINEP, dic. 1992, p. 5.
- KALMANOVITZ Salomón. La Economía del Narcotráfico en Colombia, en: Rev. Economía Colombiana Nos 226-227, feb-mar. 1990.
- GOMEZ Hernando J. La Economía Ilegal en Colombia: Tamaño, Evolución, Características e Impacto Económico, en: Coyuntura Económica, vol. XVIII No 3, sep. 1988.
- SARMIENTO Eduardo, et. al. citado por: Urrutia Miguel y Pontón Adriane. Enlizada de Capitales, diferenciales de Interés y narcotráfico, En Garay Luis. Macroeconomía de los flujos de capital, TM - Fedesarrollo - FESCOL, 1993, p. 241.
- O'BRYNE y REINA, en: Urrutia Miguel, op. cit. p. 284.

CUADRO N° 2
DATOS GENERALES SOBRE EL MERCADO DE LA COCAINA EN COLOMBIA
SEGUN DIVERSOS AUTORES (1981-1991)

AÑO	HECTAREAS CULTIVADAS			CANTIDAD EXPORTADA				PRECIO AL POR MAYOR					
	H.J.G.	S.R.O.	S.K.	Tn				US\$/kg					
1981	3000 - 4000	3500	70	50	48	80000	60000	52000	80000	80000	80000	80000	80000
1982	5000 - 12000	8500	90	90	58	80000	60000	52000	80000	80000	80000	80000	80000
1983	16000	16000	100	99	70	50000	60000	27000	27000	50000	50000	50000	50000
1984	17000	17000	120	74	37	45000	45000	26000	26000	45000	45000	45000	45000
1985	15500	15500	130	61	75	40000	40000	30000	30000	40000	40000	40000	40000
1986	25000	17000	160	84	83	33500	30000	22000	22000	33500	33500	33500	33500
1987	25000	22500	260	91	98	28000	25000	15000	15000	28000	28000	28000	28000
1988	34000	27000	230	75	100	13000	16000	15000	15000	34000	34000	34000	34000
1989	42500		175	72	115	18000	16000	18500	18500	42500	42500	42500	42500
1990	40900		180	50	115	18000	14000	18000	18000	40900	40900	40900	40900
1991	37500		157	28	110	14500	14000	13500	13500	37500	37500	37500	37500

(continuación)

AÑO	INGRESO BRUTO			COSTOS			INGRESO NETO (U.S.)			INGRESO NETO (Europa)		
	Millones US\$			Millones US\$			Millones US\$			Millones US\$		
	S.K.	H.J.G.	S.R.O.	S.K.	H.J.G.	S.R.O.	S.K.	H.J.G.	S.R.O.	S.K.	H.J.G.	S.R.O.
1981	200	2800	2715	840	574	475	3360	2026	2141			
1982	5400	8880	3050	1080	1010	1010	4320	3570	2494			
1983	5000	8882	6474	1001	515	515	4000	2089	2855			
1984	5000	1291	4691	1081	619	619	4320	1309	1045			
1985	5000	1830	3000	1041	440	440	4160	1390	2580			
1986	5000	1848	2752	966	508	508	3840	1340	2253			
1987	5000	1931	2531	1001	559	559	5200	805	1972			
1988	5000	1931	2248	1051	584	584	2090	645	1786			
1989	2900	1318	1155	965	312	312	2240	1001	843			
1990	2520	900	1150	505	232	232	2016	688	918			
1991	1918	382	1100	438	191	167	1760	215	933			
TOTAL	6620	6040	15143	37306	19720	15143	37306	19720	15143	6040	19720	15143

Fuentes: S.K. - KALMANOVITZ Salomón, Antillas Macroeconómico del Narcotráfico en la Economía Colombiana, CINEP, dic. 1992, p. 5.
 S.K. - KALMANOVITZ Salomón, La Economía del Narcotráfico en Colombia, en: Rev. Económica Colombiana Nos 226-227, feb-mar. 1980.
 H.J.G. - GÓMEZ Hernández J., La Economía Illegal en Colombia: Tamaño, Evolución, Características e Impacto Económico, en: Coyuntura Económica, vol. XVIII No 3, sep. 1988.
 S.R.O. - SARMIENTO Estrada, et. al. El tráfico por Umalla M. y Pontón Adriana. Entrada de Capitales, diferencias de Interés y narcotráfico, en Gary L. Macroeconomía de los flujos de capital, FM - Fedesarrollo - FESCOL, 1993, p. 241.
 O.R. - O'BRYEN y REINA, en: Umalla Miguel, op. cit. p. 284.

Nota: - KALMANOVITZ considera que los costos correspondientes a un 20% sobre los Ingresos totales. El cálculo de los costos asumido por Umalla para Sarmiento, et. al. es el correspondiente efectuado por Gómez.
 - GÓMEZ es el único autor que dirige los costos (como base de coca, transporte y otros costos).
 - Los precios asumidos por Kalmánovitz corresponden al precio mínimo al por mayor tomado en Miami.

CUADRO N° 3
COMO PORCENTAJE DEL PIB
(1961 - 1981)
INGRESOS NETOS DEL TRAFICO DE DROGAS (SIN AMAPOLA)

AÑO	PIB (mill US)	MARIHUANA				COCAINA				TOTAL			
		S.K.		H.J.G.		S.K.*		H.J.G.		S.K.		H.J.G.	
		(mill US)	%PIB	(mill US)	%PIB	(mill US)	%PIB	(mill US)	%PIB	(mill US)	%PIB	(mill US)	%PIB
1981	36387	300	0.82	206	0.57	3360	9.23	2026	5.57	3660	10.06	2232	6.13
1982	38969	200	0.51	170	0.44	4320	11.09	3670	9.42	4520	11.60	3840	9.85
1983	38731	170	0.44	172	0.44	4000	10.33	2069	5.34	4170	10.77	2241	5.79
1984	38253	170	0.44	110	0.29	4320	11.29	1309	3.42	4490	11.74	1419	3.71
1985	34897	110	0.32	34	0.10	4160	11.92	1390	3.98	4270	12.24	1424	4.08
1986	34942	35	0.10	28	0.08	3840	10.99	1340	3.83	3875	11.09	1368	3.92
1987	36186	70	0.19	76	0.21	5200	14.37	805	2.22	5270	14.56	881	2.43
1988	39090	165	0.42	89	0.23	3490	8.93	645	1.65	3653	9.35	734	1.88
1989	37920	180	0.47	29	0.08	3990	10.52	1006	2.65	4170	11.00	1035	2.73
1990	39023	200	0.51	26	0.07	3556	9.11	668	1.71	3756	9.63	694	1.78
1991	43046	250	0.58	57	0.13	3110	7.22	215	0.50	3360	7.81	272	0.63

Nota: - Calculado como PIB corriente en pesos dividido por la tasa de cambio promedio del año.
* Esta cifra considera el total de ingresos provenientes del mercado europeo y norteamericano.

Fuente: - Revista Banco de la República, octubre 1992.
- DANE.
- Cuadros 1, 2 y 3.
- Cálculos CINEP.

CUADRO N° 3
DATOS GENERALES SOBRE EL MERCADO DE LA COCAINA EN COLOMBIA
SEGUN DIVERSOS AUTORES (1981 - 1991)

AÑO	HECTAREAS CULTIVADAS		HEROINA Tn		CANTIDAD EXPORTADA Tn		PRECIOS AL POR MAYOR	
	S.K.	O.B.	CINEP	S.K.	O.B.	CINEP	S.K.	O.B.
1991		1200	2500		19 *	3 *	4.6	2.26
1992	25000		11000	21.2		13.2 *	10.6	10

AÑO	INGRESO BRUTO Millones US			COSTOS Millones US			INGRESO NETO Millones US		
	S.K.	O.B.	INEP	S.K.	O.B.	CINEP***	S.K.	O.B.	CINEP
1991		800-1200	182		15.25	36.4		785-1175	145.6
1992			800			160		500	640

Fuentes: S.K. - KALMANOVITZ Salomón. Análisis Macroeconómico del Narcotráfico en la Economía Colombiana. CINEP, dic. 1992, p. 5
O.B. - O'BYRNE Andrés y REINA Mauricio. Flujos de Capital y Diferencial de Intereses en Colombia: ¿Cuál es la Causalidad?
en: GARAY Luis, Macroeconomía de los flujos de capital, TM - Fedesarrollo - FESCOL, 1993, pp. 284-286.
CINEP - Centro de Investigación y Educación Popular.

Notas: * Los autores consideran que diez kilogramos de opio rinden un kilogramo de heroína pura. Suponiendo hasta tres cosechas anuales.
** Se consideran dos cosechas en el año.
*** Se calcularon con bases en un 20% del ingreso bruto.

GRAFICO 1

INGRESOS NETOS DE LA MARIHUANA
Como % PIB 1981-1991

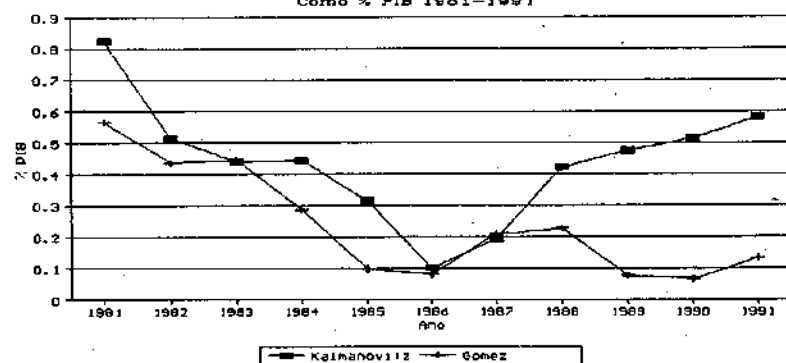


GRAFICO 2

INGRESOS NETOS DE LA COCAINA
Como % PIB 1981-1991

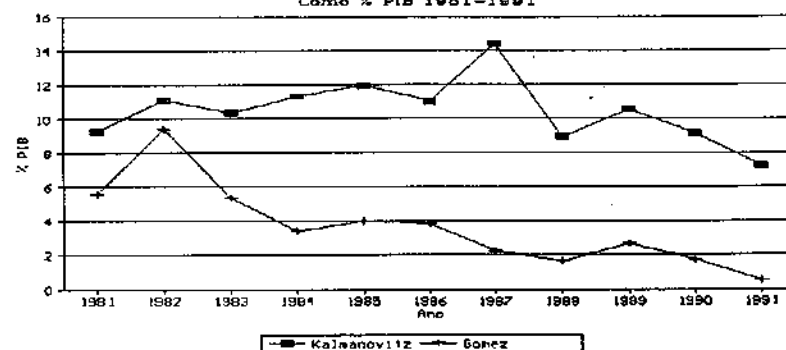
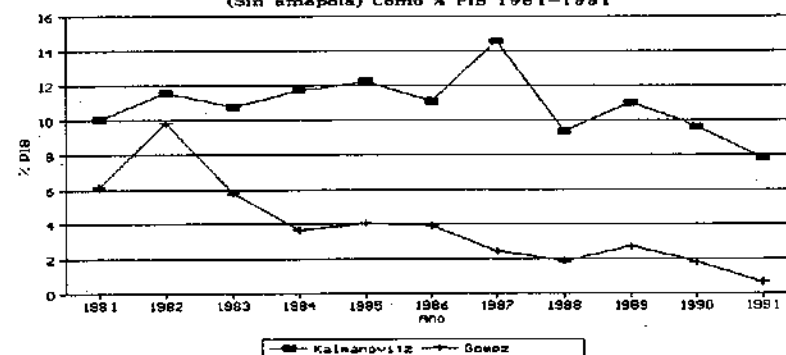


GRAFICO 3

INGRESOS NETOS DEL MERCADO DE LA DROGA
(Sin amapola) Como % PIB 1981-1991



IMPORTANCIA ECONOMICA DEL NARCOTRAFICO Y SU RELACION CON LAS REFORMAS NEO-LIBERALES DEL GOBIERNO DE FUJIMORI

Humberto Campodónico Sánchez

En este documento se abordan tres temas relacionados con los aspectos económicos del narcotráfico. En la primera sección se trata sobre la importancia económica del narcotráfico a nivel internacional. A continuación se resaltan algunos elementos actuales de la importancia económica del narcotráfico para la economía peruana. Finalmente, en la tercera sección se analiza la relación entre la actual política económica de estabilización y las reformas estructurales de contenido neo-liberal del gobierno de Fujimori y la actividad del narcotráfico.

A.- Importancia económica del narcotráfico a nivel internacional

Son numerosos los análisis periodísticos y las declaraciones de diversas personalidades sobre el impacto del narcotráfico en las finanzas mundiales. Los estimados varían de US\$ 900,000 millones (Instituto Saint Gall, de Suiza) hasta cifras menores a los US\$ 50,000 millones anuales, pasando por el estimado del ex-Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, quien situó el monto en US\$ 500,000 millones anuales. Como se puede apreciar, la variación en los estimados es bastante grande. Se afirma, además, que ninguno de ellos puede ser considerado como "absolutamente confiable", debido al carácter ilegal del tráfico de drogas.

Algunos estimados de agencias gubernamentales dan cifras del or-

* Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO, Perú
E-mail : humberto@desco.pe

den de los US\$ 100 a 150 mil millones. Por ejemplo, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), creado por mandato del Grupo de los Siete e integrado por expertos de la OCDE, el FMI y el Banco de Pagos Internacionales, cuyo mandato fue presentar un informe oficial sobre las finanzas del narcotráfico y el lavado de dinero. El GAFI estimó en 1990 que el producto de las ventas ilegales de drogas a nivel mundial ascendería a US\$ 122,000 millones, de los cuales US\$ 85,000 millones serían lavados por el sistema bancario y financiero internacional.

En lo que concierne a las ganancias, publicaciones oficiales del gobierno de EE.UU. (1) estiman que el 80% de los ingresos brutos corresponden a las ganancias ilegales, lo cual quiere decir que, si tomamos como correcta la cifra arriba indicada (US\$ 122,000 millones), tendríamos que las ganancias ascenderían a casi US\$ 97,000 millones anuales. Esta cifra está muy cerca de las exportaciones totales de América Latina en 1992, las cuales ascendieron a US\$ 122,000 millones.

Todo indica que estas cifras han continuado aumentando en los últimos dos o tres años. Recientemente (enero de 1993), un centro de estudios norteamericano afirmó que los años 90 estaban significando una etapa de "boom" para el tráfico de drogas debido, entre otros factores, a la modernización de su aparato de organización industrial: "La analogía corporativa explica por qué el tráfico de drogas atraviesa un "boom" en los años 90. El negocio de la droga ha comenzado los años 90 con dos de los más importantes ingredientes para llevar a cabo una empresa internacional exitosa: un alcance global y una cultura organizativa flexible y creativa" (Center for Strategic and International Studies, "The Transnational Drug Challenge and the New World Order", Washington, D.C., enero 1993, p. 9).

A las cifras anuales anotadas, debe agregársele las ganancias realizadas en años anteriores por los narcotraficantes. Si se considera que el nivel de las ganancias ha sido el mismo en los últimos 10 años (lo que es un estimado conservador), tendríamos una cifra superior al billón doscientos mil millones de dólares (2) (sin calcular intereses ni ganancias).

Un elemento importante que posibilita la circulación de estos capitales es la desregulación del sistema financiero internacional que se

puso en marcha en 1986 en Inglaterra (el llamado "big bang"), generalizándose luego a otros países y que ha continuado en la década del 90. La eliminación de los controles tiene el objetivo de permitir el libre flujo de capitales a nivel internacional. Esto le permite al "dinero sucio" del narcotráfico confundirse con los capitales legales (3) y evitar los controles provenientes de las tentativas de combatir el lavado de dinero.

Las tentativas de combatir el lavado de dinero y las ganancias del narcotráfico han dado pocos resultados efectivos hasta el momento. Lo que sucede es que existe un doble discurso respecto a este punto de parte de los países industrializados. Por un lado, se plantea que debe reprimirse el lavado de dinero implementando una serie de medidas para ese efecto. Pero, por otro lado, los intereses de las grandes empresas multinacionales en una libre circulación irrestricta del capital a nivel internacional impide en la práctica la persecución de los "narcodólares".

Como de todas maneras los gobiernos tienen que mostrar ante la opinión pública que están combatiendo los "narcodólares", entonces tenemos que de cuando en cuando se montan operaciones (como el llamado "Casquete Polar" a fines de la década del 80 contra el Cartel de Medellín), se denuncian escándalos financieros (caso del BCCI) o incluso se secuestran gobernantes (el General Noriega de Panamá) en los que, curiosamente, los acusados y buscados resultan ser siempre instituciones o personas ligadas al Tercer Mundo. Rara vez existen persecuciones específicas contra narcotraficantes o sistemas financieros del mundo industrializado que es, como hemos visto, el centro de las ganancias provenientes del narcotráfico.

En lo que concierne a la distribución de las ganancias del tráfico de drogas a nivel de países productores, carteles de narcotraficantes y productores de materia prima, puede afirmarse también que se sigue manteniendo el patrón existente desde hace varios años (4). Esto significa que cerca del 90% de las ganancias se realizan en los países industrializados consumidores de drogas, mientras que menos del 10% de las mismas revierten a los países productores de la materia prima (5).

Como conclusión, obtenemos que la demanda de drogas en los países industrializados, junto con el carácter ilegal del consumo de dro-

gas, se constituye en el elemento fundamental que posibilita enormes ganancias para los narcotraficantes. Asimismo, vale la pena recalcar cerca del 90% de estas ganancias ilegales quedan en manos de los narcotraficantes de estos mismos países.

B.- Importancia de los dólares del narcotráfico en la economía nacional

Es bastante difícil saber con exactitud la cantidad de dólares que ingresan al Perú por concepto de narcotráfico. Los estimados varían, desde la cantidad de US\$ 100 millones según Hernando de Soto (mencionada a fines de 1990, cuando se negociaba el Convenio Anti-drogas con EE.UU. por el entonces asesor presidencial) hasta la cifra de US\$ 2,300 millones, dada, por ejemplo, por Luis Novoa Soto (Expreso, 9/2/93). Para otros, la cantidad varía, situándose en niveles que circundan los US\$ 500 a 1,000 millones.

a) Nuestra opinión sobre las cifras

Desde nuestro punto de vista, el ingreso de divisas por concepto de narcotráfico llega por lo menos al 15% de las exportaciones, es decir, aproximadamente US\$ 500 millones. Estamos entonces ante un fenómeno que interviene activamente en la economía nacional, lo cual tiene efectos y consecuencias de la más alta importancia (que analizamos más adelante).

Vale la pena señalar que en todos los casos, sin excepción, los estimados no se basan en una metodología sistemática y directa que permita evaluar el flujo de los narcodólares (6). En efecto, se trata de estimaciones indirectas y generales sobre la base de fuentes diversas.

La mayoría de las estimaciones parten del análisis de la oferta, concentrando su atención en el Valle del Alto Huallaga, el cual consiste en estimar el Valor Bruto de Producción y el Valor Agregado global de la actividad en dicha zona sobre la base de estadísticas e indicadores (oficiales y no oficiales) del número de hectáreas cultivadas, la productividad promedio por hectárea, los precios promedio nacionales e internacionales e índices de transformación (según fases del proceso productivo) desde la hoja de coca hasta el clorhidrato de cocaína.

Otras estimaciones abordan enfoques ligados a modelos monetarios de estimación de economías subterráneas, requerimientos de mano de obra, insumos críticos e información aerofotográfica, para la búsqueda de una complementariedad metodológica.

En lo que concierne a las estimaciones del análisis de la oferta, la mayoría de ellos no parten de un trabajo de campo in situ, sino que se sustentan en otras fuentes referenciales de estudios de campo, no necesariamente ligados a la realidad cocalera nacional y sobre el cual se asume una cierta confiabilidad para una serie de parámetros, modificándose otros de acuerdo a las versiones de conocedores o especialistas sobre el tema en el ámbito nacional.

El problema aquí radica en la gran variabilidad y dinamismo del área cultivada y de los rendimientos promedio en permanente modificación, impactados por variables, tanto externas como internas, económicas y extra-económicas, que inducen a comportamientos imprevistos.

Por el lado de los modelos monetarios, los límites tienen que ver con la propia simpleza y los supuestos del modelo adoptado, hasta la imposibilidad real de dicho modelo de desagregar los efectos de otros flujos monetarios como el del contrabando y otras actividades informales o ilegales, existiendo además una amplia discusión teórica y metodológica para evaluar la consistencia y eficacia de estos modelos de estimación indirecta versus el relevamiento de la información micro-económica de campo.

Debido a todo esto, hemos encontrado una gran variabilidad de las diversas estimaciones, lo que añade una gran dosis de confusión por sobre o sub-estimación de los resultados. Todo ello hace prácticamente inviable un análisis de consistencia comparativa e, incluso, análisis estadísticos elementales (dispersión, media, varianza, rangos de probabilidad, etc.).

Finalmente, existe una gran dificultad para confiar en estimaciones por métodos agregados indirectos (modelos monetarios) debido al desconocimiento del ciclo del proceso productivo, económico y financiero de la actividad, así como por la magnitud y velocidad de las transacciones realizadas.

b) Tratamiento reciente del tema

Según las últimas informaciones nacionales y extranjeras, el cultivo de hoja de coca destinada al narcotráfico se ha seguido extendiendo, llegando ahora hasta el Huallaga medio y bajo, es decir que ha crecido hacia el norte. En eso coinciden todas las estimaciones recientes. Por ejemplo, según un organismo del Departamento de Estado de EE.UU.: "El año pasado, el cultivo de coca en el Perú pasó del estimado de 120,800 Has. en 1991 a 129,100 Has. en 1992, es decir un aumento del 7%. La mayor parte de la expansión se realizó en zonas insurgentes. A menos que el gobierno del Perú tome medidas más enérgicas, la mayor expansión de la cosecha de la coca peruana anulará los arduamente ganados logros de Bolivia y Colombia" (International Narcotics Control Strategy Report, Departamento de Estado de EE.UU., abril de 1993, p. 6).

De la misma manera opinan altos oficiales del Ejército Peruano, encargados de las zonas de emergencia del Alto Huallaga: "El Comandante General del Frente Huallaga, General EP Eduardo Bellido Mora, refirió que a fines de 1992 -según datos del CORAH- se estimaba en 180,000 Has. las tierras cultivadas con coca. Ahora, según el sector Agricultura, se ha incrementado a 210 mil Has" (El Comercio, 20/3/93, p. A 12).

En lo que concierne a la comercialización de la cocaína, realizada por los narcotraficantes, el Jefe del Comando Conjunto de las FF.AA., General EP Nicolás De Bari Hermoza Ríos, afirmó que ésta sigue creciendo: "La Producción de coca aumentó, la comercialización de droga sigue igualmente y los narcotraficantes siguen utilizando algunos aeródromos de la zona para realizar los embarques de pasta básica de cocaína bruta y lavada. El propio Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, General EP Nicolás De Bari Hermoza Ríos, señaló que los traficantes aterrizan y sacan la droga de los aeródromos de Saposoa, Bella vista, Sion y Puerto Pizana. La pista de aterrizaje de Saposoa ya ha empezado a ser controlada por la Fuerza Aérea, pero por problemas logísticos sólo permanecen unas cuantas horas durante el día. Luego de ello regresan a la base de Santa Lucía, quedando a merced de los "narcos". El general Hermoza Ríos indicó que están tratando de mejorar esta situación, ya que -de acuerdo a lo que contó- los traficantes se llevan la

PBC prácticamente en las "propias narices" del Ejército, claro que esto debido a problemas logísticos. Desde lo alto de la loma donde se encuentra la base contrasubversiva de Saposoa, indicó que en las noches se aprecian sólo dos luces (de las avionetas) que llegan al aeródromo. Permanecen unos tres minutos e inmediatamente vuelven a partir" (El Comercio, 20/3/93, p. A 12).

Con respecto a los estimados sobre el valor de la Producción de pasta básica de cocaína, el Comandante General del Frente Huallaga, General EP Eduardo Bellido Mora afirmó que la Producción de la zona es de 4'200,000 Kg. de PBC y 2'940,000 de Pasta Básica Lavada (PBL) al año ("El Comercio", 20/3/93). Si consideramos que el precio de pasta básica es de US\$ 200 por kilo (uno de los precios más bajos de los últimos años), el valor referencial ascendería a US\$ 840 millones anuales. Si tomáramos como referencia la PBL, así como el precio más bajo (US\$ 400 el kilo), obtendríamos la cifra de US\$ 1,176 millones anuales.

Si se considera que el 50% de estas cifras se queda en el país, ya sea en moneda nacional o moneda extranjera, esto representaría cantidades apenas inferiores o superiores a los US\$ 500 millones anuales (7), lo cual representa un significativo ingreso de divisas al país procedentes del narcotráfico.

C.- El gobierno de Fujimori y las reformas estructurales de contenido neo-liberal

Se puede afirmar que las reformas del gobierno implementadas desde agosto de 1990 (acentuadas desde marzo de 1991) han tenido consecuencias negativas para el país. Tanto desde el punto de vista estrictamente económico (momento de aplicación del programa de estabilización y comienzo de las reformas estructurales), como desde el punto de vista de la secuencia, diseño y velocidad de las mismas. (8)

En el marco de este informe, queremos limitarnos a señalar la manera en la cual estas reformas estructurales se han comportado en aspectos relacionados con el narcotráfico. Por un lado, en los aspectos que han aumentado el impacto del narcotráfico en la economía del país y, de otro, la manera en la cual el narcotráfico ha tenido efectos en la economía nacional.

1) Liberalización del mercado cambiario

Hasta la entrada del gobierno de Fujimori, todo ingreso o egreso de divisas tenía que registrarse obligatoriamente en el Banco Central de Reserva (BCR). Mas aún, en lo que concierne a los exportadores e importadores, la moneda extranjera proveniente de sus operaciones les era asignada necesariamente por esta entidad.

Si bien desde abril de 1988 el gobierno de Alan García había venido relajando las medidas de control de cambios, es decir, el libre flujo de moneda extranjera al interior del país, fue en agosto de 1990 que el Premier Hurtado Miller dictó la norma para que, por un lado, los exportadores dispusieran libremente de las divisas provenientes de sus exportaciones y, por otro lado, que los importadores compraran libremente sus dólares en el mercado, ya sea este oficial o paralelo.

Esto significa no solamente que el BCR ya no tiene la capacidad de saber cuáles son los movimientos de entrada y salida de divisas provenientes del comercio exterior (esta información ahora la obtiene de la Superintendencia Nacional de Aduanas -SUNAD), sino que los importadores pueden abastecerse de los dólares del mercado paralelo para realizar sus importaciones.

En concreto, esto significa que los dólares del narcotráfico pueden ser comprados por cualquier agente económico, los que están autorizados, además, a realizar sus operaciones directamente con proveedores del exterior.

2) Liberalización de la cuenta de capitales

Paralelamente, el gobierno de Fujimori procedió a la Liberalización de la cuenta de capitales. Esto significa que ahora existe un libre flujo de entrada y salida de moneda extranjera entre el Perú y el resto del mundo.

En concreto, esto conlleva a legalizar el "lavado de dólares" en el sistema financiero peruano pues se pueden hacer depósitos de dólares en el Perú, sin límite alguno y sin necesidad de proveer información alguna al ente financiero correspondiente.

En consecuencia, han ingresado al país centenas de millones de dólares para beneficiarse de las altas de interés que se pagan en el mercado nacional: es el llamado "capital golondrino". Comprendido

dentro de este flujo también se encuentran los "narcodólares", como veremos más adelante.

3) La flotación del tipo de cambio

Otra de las medidas liberalizadoras implementadas por el actual gobierno consiste en eliminar la fijación del tipo de cambio por el BCR para introducir el sistema de flotación del tipo de cambio. Esta medida tiene como objetivo permitir que sean las fuerzas del mercado las que determinen el precio en moneda nacional de la moneda extranjera. Este sistema se llama de "flotación sucia", pues el BCR interviene discrecionalmente comprando moneda extranjera en el mercado paralelo para los fines que determinan las metas de política económica del gobierno (9). Estas metas son variadas y comprenden, entre otras: a) lograr un tipo de cambio que no introduzca expectativas inflacionarias; b) aumentar las reservas internacionales; c) obtener divisas para el pago de las obligaciones internacionales, fundamentalmente el pago de la deuda externa.

4) El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales

Como consecuencia de la aplicación de un programa de estabilización macro-económica y de reformas estructurales de contenido neo-liberal, se han generado una serie de distorsiones macro-económicas que han profundizado los desequilibrios (persistencia de la recesión económica; tasas de interés altas; tipo de cambio sobrevaluado; precios públicos altos). Estos desequilibrios macro-económicos se han visto agravados por la presencia de dólares del narcotráfico, fundamentalmente en las siguientes áreas:

a) Sobrevaluación de la moneda extranjera

El eje del modelo es que el aparato productivo y la nueva inversión ya no se orienten al mercado interno sino al mercado externo, en lo que se llama el "sendero exportador". Sin embargo, sucede que, a contramano de esta orientación, el ingreso de dólares del narcotráfico contribuye a aumentar la oferta de divisas en la economía peruana lo que sobrevalúa el tipo de cambio de la moneda extranjera, encareciendo las exportaciones y abaratando las importaciones.

El propio Banco Mundial así lo reconoce: "De acuerdo con los estimados disponibles, la moneda nacional se ha venido apreciando desde 1988. El tipo de cambio de principios de 1991 equivalía sólo al 25% del valor de 1988. Las razones para la apreciación de largo plazo del tipo de cambio real no son obvias; algunos la atribuyen al aumento de la economía de la coca en el Perú (en el momento actual, según algunos estimados, equivale por lo menos a la tercera parte de las exportaciones)" (Banco Mundial, Préstamo de Ajuste Estructural Perú por US\$ 300 millones, Marzo de 1992, Washington, D.C., p. 17).

La mantención de una contradicción de este tipo es un problema muy grave para los partidarios del modelo exportador. En ese sentido, cabría esperar que el Banco Mundial plantee políticas que reviertan la tendencia existente a la sobrevaluación de la moneda, tomando algún tipo de medidas que permitan la intervención del BCR con el objetivo de restringir el flujo "legalizado" de los dólares del narcotráfico. Pero, para sorpresa de muchos, el Banco Mundial ha tomado una posición contraria, planteando que uno de los riesgos del programa (10) sería: "Dentro de los cuatro riesgos del Perú, tenemos que uno de ellos es que las percepciones del mercado acerca de la continua sobrevaluación de la moneda nacional aumenten las presiones políticas que se ejercen hacia funcionarios del gobierno para que tomen medidas improvisadas, como por ejemplo la reintroducción de controles de capital o la puesta en marcha de compras "excesivas" (inflacionarias) de moneda extranjera" (Banco Mundial, Préstamo de Ajuste Estructural Perú por US\$ 300 millones, Marzo de 1992, Washington, D.C., p. vi).

Según algunos analistas, la mantención de la sobrevaluación del tipo de cambio, si bien es contraria a los objetivos teóricos del modelo exportador, permite la compra de dólares baratos para el pago de la deuda externa (11). Hasta ahora (junio de 1993), la sobrevaluación del tipo de cambio continúa, de la misma manera que continúan también las compras de dólares en el mercado paralelo por parte del BCR, a través del sistema financiero.

b) Aumento de la liquidez en dólares proviene parcialmente de los dólares del narcotráfico

Debido a la fuerte contracción en la emisión de moneda nacional, acordada con el FMI desde agosto de 1990, las tasas de interés en moneda nacional que cobra el sistema financiero nacional son superiores a la inflación en más de un 100%. Por otro lado, las tasas de interés activas en dólares, si bien son superiores a las que se cobra en el mercado internacional, son mucho menos onerosas que las tasas de interés activas en soles.

Si unimos esto a las expectativas devaluatorias debido al atraso cambiario, tenemos que una gran parte de la liquidez existente en el país está expresada en dólares (12). En efecto, la liquidez total del sistema financiero fue de S/. 9,835 millones en abril de 1993, siendo la liquidez en moneda extranjera del 68% y en moneda nacional sólo el 32% (a fines de 1990, 1991 y 1992, la liquidez en moneda extranjera era del 48%, 60% y 65%, respectivamente). Esto significa que buena parte del endeudamiento de las empresas con el sistema financiero está en moneda extranjera. Si se redujera súbitamente el ingreso de dólares a la economía nacional, produciéndose una devaluación brusca, todo el sistema financiero entraría en colapso.

5) El déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos se financia, en parte, con los dólares del narcotráfico

Debido a la sobrevaluación de la moneda nacional y a la disminución de los aranceles, las importaciones han crecido fuertemente en los últimos años, llegando al récord de US\$ 4,000 millones en 1992. Esto generó un déficit en la balanza comercial del orden de US\$ 567 millones. Por otro lado, los servicios financieros han aumentado fuertemente debido (en parte) al pago de la deuda externa, generándose un déficit de US\$ 910 millones en 1992.

Este déficit en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos es financiado, en buena medida por la entrada de "capitales golondrinos", las remesas del extranjero y los dólares del narcotráfico. La inestabilidad de estos ingresos hace que la situación de la Balanza de Pagos sea muy vulnerable y que se dependa en buena medida de los narcodólares, como lo resalta el siguiente informe: "El hecho que el resul-

tado positivo de la Balanza de Pagos dependa del resultado de la cuenta de capitales de corto plazo y errores y omisiones podría ser preocupante en el sentido de que esta cuenta depende en gran medida de factores exógenos a la economía peruana. Esta cuenta básicamente registra el resultado neto del flujo de dólares del narcotráfico, las remesas de peruanos que viven en el exterior a sus familiares que están en el Perú y el flujo de capitales de corto plazo. La duda importante en este tema es qué tan estables son los flujos que están detrás de esta cuenta (...) En la medida que no se erradique el cultivo de coca, se puede esperar cierta estabilidad en este flujo de ingresos por narcotráfico" (GRADE, Análisis Trimestral de Coyuntura Económica, mayo de 1993, p. 34).

6) El alto costo del crédito y la eliminación de la banca de fomento perjudican a los agricultores nacionales

Uno de los objetivos explícitos de las reformas estructurales de contenido neo-liberal consiste en suprimir la actividad económica del Estado. Este objetivo incluye la eliminación de la banca de fomento pues se considera que perjudica una eficiente asignación de recursos, la cual debe ser realizada por las fuerzas del mercado. En el caso que nos ocupa, el actual gobierno ha disuelto al Banco Agrario, principal fuente de crédito de los agricultores de las zonas de ceja de selva, donde también se da gran parte del cultivo de hoja de coca. La eliminación de la banca de fomento (incluido el Banco Agrario), la casi extinción del sistema de crédito de las mutuales y cooperativas, así como el alto costo del crédito en moneda nacional (reseñado líneas arriba) ha eliminado, virtualmente, las fuentes tradicionales de acceso al crédito de los pequeños agricultores (13). Esto es particularmente notable en el caso de la ceja de selva nor-oriental, donde se concentra el cultivo de la hoja de coca. Si a este factor le agregamos la baja de precios de algunos cultivos alternativos a la hoja de coca (como el café) así como el aumento de las importaciones de productos alimenticios que ahora puede realizarse libremente, tenemos configurado un cuadro en el cual existen fuertes incentivos para que los agricultores no les quede otra cosa que introducir, en mayor o menor proporción, el cultivo de hoja de coca en sus respectivas unidades productivas.

7) Los subsidios agrícolas en la OCDE, las sobretasas en el Perú y el BID

Uno de los mayores problemas que enfrentan los agricultores de la selva nor-oriental tiene que ver directamente con los subsidios que los países de la OCDE otorgan a los productos agrícolas en esos países. En el año 1992, dichos subsidios ascendieron a más de US\$ 300,000 millones. Específicamente, según información oficial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), los subsidios directos anuales al agricultor (para algunos productos que hemos seleccionado) fueron los siguientes:

Trigo	US\$	10,000 millones
Cereales	US\$	15,000 millones
Arroz	US\$	23,000 millones
Leche	US\$	40,000 millones
Carnes	US\$	30,000 millones
Porcinos	US\$	6,500 millones
Pollos	US\$	3,600 millones

Fuente: OCDE: Agricultural Policies, Markets and Trade, Paris, 1992.

Resulta evidente que ese nivel de subsidios disminuye los precios de estos productos en los mercados internacionales. Lo que esto quiere decir es que los agricultores y ganaderos de los países del Tercer Mundo están sometidos a una competencia desleal proveniente de los países de la OCDE.

Ahora bien, si los gobiernos deciden promulgar una legislación para proceder a la apertura comercial (como es el caso del Perú), resulta evidente que el mercado nacional tenderá a ser abastecido por alimentos más baratos provenientes del extranjero. Pero recordemos que este precio más barato es producto de la política de subsidios que siguen los países de la OCDE.

En el caso peruano, para tratar de contrarrestar esta competencia desleal se viene aplicando un sistema de sobretasas (es decir un incremento del arancel) a las importaciones de productos agrícolas, con el objetivo de que sus precios se acerquen a lo que debieran ser los precios internacionales en ausencia de los subsidios. De esa manera se protege, hasta un cierto punto a los agricultores y ganaderos

nacionales. Esta política, que se sigue en muchos países, es apoyada por el Ministerio de Agricultura y también por el Congreso Constituyente.

Sin embargo, el BID viene exigiendo al gobierno, con el acuerdo del Ministerio de Economía y Finanzas, que se eliminen las sobretasas bajo el argumento de que debe seguirse una política comercial libre y sin las distorsiones (sic) que significarían las sobretasas. Si éstas no se eliminaran, el BID amenaza con no otorgar los créditos ya firmados con el gobierno. Como se ve, de prosperar esta exigencia del BID, que forma parte de las reformas estructurales neo-liberales aplicadas por el gobierno, el perjuicio a los agricultores sería evidente. Con lo cual aumentaría el aliciente para sembrar hoja de coca en la zona nor-oriental del país.

D.- Conclusiones

Del análisis realizado, podemos inferir las siguientes conclusiones:

- a) Se mantiene la situación ya conocida de que es la demanda internacional la que impulsa la oferta en los países productores. Debido a la ilegalidad del consumo de cocaína, los precios de venta en los países consumidores son 30 a 40 veces superiores al precio de costo en los países productores. Es este enorme margen de ganancia el que incentiva la formación de "carteles", bandas de narcotraficantes y de redes de distribución, los que viven al margen de la ley y en situaciones de violencia.
- b) Las ganancias provenientes de esta actividad están concentradas, en un 90%, en los países consumidores. Por su parte, los países productores de la materia prima sólo reciben el 10% del precio final al por menor en los países consumidores. No obstante ello, las cantidades que reciben los países productores son muy importante, en términos relativos.
- c) A nivel nacional, es muy difícil establecer cifras exactas debido, por un lado a la ilegalidad del cultivo y, por otro, al hecho de que las técnicas empleadas para la medición de los cultivos de hoja de coca, así como los rendimientos por hectárea y las transformaciones sucesivas en PBC, PBL y cocaína son variadas. Asimismo, las técnicas estrictamente econó-

micas también adolecen de serios defectos y tienen cuestionamientos que provienen de los propios predios de la teoría económica.

- d) Se mantiene la tendencia al aumento de las hectáreas cultivadas con hoja de coca, según todas las manifestaciones de la prensa nacional, de altos oficiales militares del gobierno y de agencias gubernamentales de EE.UU. En lo concerniente a las actividades de los narcotraficantes, éstas también han aumentado, según las mismas fuentes. Respecto a las cantidades de PBC y de PBL, también parecen haber aumentado. Finalmente, se constata que los precios por kilo de PBC y de PBL han disminuido frente a los niveles de años anteriores. Sin embargo, las cantidades de dólares y de moneda nacional que se quedan en el país siguen manteniendo su importancia.
- e) Las reformas estructurales de contenido neo-liberal aplicadas por el gobierno del Presidente Fujimori han contribuido a que los dólares provenientes del narcotráfico cobren mayor importancia que en años anteriores. Esto es particularmente notable en lo que respecta al sostenimiento de la Balanza de Pagos y la dolarización de la liquidez de la economía nacional.

ANEXO

LA "NUEVA CONDICIONALIDAD" DEL CONVENIO ANTIDROGAS Y LA 'REINSENCION' EN EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

La importancia que Estados Unidos asignó a la firma de un Convenio Antidrogas con el gobierno peruano determinó que la "reinscripción" del Perú en el sistema financiero internacional se postergara por más de un año, lo que trajo como consecuencia la profundización del deterioro económico y graves costos sociales que hubieran podido evitarse. En efecto, desde que asumió el poder el 28 de julio de 1990, el gobierno del Presidente Fujimori planteó, como uno de sus objetivos centrales, llevar a cabo la "reinscripción del Perú en la comunidad financiera internacional", es decir, convertir al país nuevamente en sujeto de crédito de los organismos multi-laterales (FMI, Banco Mundial, BID), así como de los gobiernos acreedores y de la banca privada internacional. Esta condición se había perdido debido a la política del anterior Presidente, Alan García, de solo destinar al pago de la deuda externa el 10% de las exportaciones. Para ello, se diseñó una estrategia, conjuntamente con el FMI y el Banco Mundial, que pasaba por la formación de un "Grupo de Apoyo", constituido por los principales países industrializados (EE.UU., Japón, Alemania, Francia, Canadá, Suiza, entre otros), el cual debería proveer la cantidad de US\$ 1,300 millones necesarios para cumplir con los vencimientos corrientes -así como con parte de los atrasos- en los pagos de deuda externa a los organismos multilaterales y a los gobiernos acreedores, acumulados en años anteriores.

Lograr que el gobierno de EE.UU. aceptara formar y liderar el Grupo de Apoyo ocupó un lugar central en la estrategia peruana, considerándose que EE.UU. tiene la "llave" de entrada a los organismos multilaterales. Además, su respaldo político constituía -siempre se-

gún los estrategas- una condición para que otros países industrializados también lo integraran (14).

Queda claro, entonces que el objetivo de la "reinscripción", prioritario para el gobierno de Fujimori, dependía de la aceptación de EE.UU. de liderar el Grupo de Apoyo. Al mismo tiempo que se negociaba el Grupo de Apoyo, el gobierno peruano debía también negociar con el gobierno de EE.UU. los términos de una lucha conjunta contra el narcotráfico. Para el gobierno de EE.UU., era de primera prioridad la firma de un Convenio Antidrogas con el gobierno entrante de Fujimori, similar al firmado con el gobierno boliviano en los primeros meses de 1990. Este convenio comenzó a negociarse con el gobierno peruano desde su instalación en julio de 1990 y debía firmarse a más tardar en setiembre de 1990, de manera a que los fondos de la "Iniciativa Andina" correspondientes al año fiscal 1990 (octubre 89 - setiembre 90) pudieran ser desembolsados en ese año.

De esta manera, el recién instalado gobierno peruano tenía ante sí dos negociaciones de primera importancia con EE.UU.: por un lado, la "reinscripción" en el sistema financiero internacional y la formación del Grupo de Apoyo; por otro, la lucha contra el narcotráfico y la firma de un Convenio Antidrogas. El hecho que el gobierno peruano rechazara la firma de ese Convenio Antidrogas en setiembre de 1990 demoró todo el proceso de "reinscripción" del Perú (15). En efecto, después de largas negociaciones (que no es el caso relatar en el marco de este documento), el Convenio Antidrogas se firmó recién en mayo de 1991.

El rechazo de Fujimori a la firma del Convenio Antidrogas en setiembre de 1990 trajo como consecuencia un nuevo y largo período de negociaciones, no solamente en lo que concierne al nuevo Convenio Antidrogas sino, también, en lo referente a la "reinscripción" del Perú en el sistema financiero internacional. Esto se debió al hecho que el gobierno de EE.UU. no puede apoyar en los organismos multilaterales a los gobiernos que no cooperan en la lucha contra el narcotráfico (16).

Fue sólo después de la firma de este Convenio que se aceleraron las negociaciones para llevar a cabo la "reinscripción", la misma que se firmó con el FMI en Washington en setiembre de 1991.

Se puede decir, entonces, que la "reinserción" del Perú estaba sujeta a una nueva condicionalidad (la firma del Convenio Antidrogas) que se añadió a las condicionalidades económicas tradicionalmente exigidas por el FMI y el Banco Mundial. Al mismo tiempo, cabe señalar que en el propio Convenio Antidrogas se estableció claramente que debían ponerse en marcha programas de reformas estructurales de contenido neo-liberal (calificadas como "políticas económicas coherentes y viables").

Lo que está indica es que este nuevo tipo de condicionalidad incidió en una demora para la "reinserción", contribuyendo al deterioro de la situación económica (17).

NOTAS

- (1) "Se ha estimado que una cifra cercana al 80% del ingreso bruto generado por el tráfico de drogas, puede considerarse como ganancia disponible para los narcotraficantes", National Narcotics Intelligence Consumers Committee, abril de 1989, p. 91.
- (2) "Si suponemos que 20% de los ingresos brutos son reinvertidos regularmente (hipótesis razonable teniendo en cuenta la elevada tasa de ganancias de esta actividad) desde hace 25 años en depósitos bancarios legales, el tráfico de drogas habría generado más de 2 billones de dólares. Esta cantidad es suficiente para intervenir en todos los sectores de la economía mundial, lo que debería significar que el tráfico de drogas se eliminara de inmediato", Christian de Brie en "Le Monde Diplomatique", abril de 1989).
- (3) "En el mundo desarrollado, la desregulación, la privatización y la integración son todas tendencias que contribuyen a una economía global que es cada vez menos regulada. Los roles tradicionales de los Bancos Centrales y de las políticas macro-económicas nacionales se convierten en obsoletas mientras que los bancos comerciales, las firmas de inversión, las compañías de seguros, los brokers que prestan toda clase de servicios y los gerentes de activos globalizan sus operaciones y facilitan el movimiento trans-nacional del capital (...) Las transferencias electrónicas de fondos son casi imposibles de rastrear, debido al hecho simple que su volumen es enorme. En 1991, por ejemplo, el Clearing House Interbank Payment System (CHIPS) manejó cerca de 37,000 millones de transacciones evaluadas en US\$ 222 billones de dólares" (Center for Strategic and International Studies, "The Transnational Drug Challenge and the New World Order", Washington, D.C., enero 1993, pp. 3 y 12).
- (4) Ethan Nadelmann señala: "Incluso si la enorme variación de precios de la droga hace casi imposible efectuar cálculos precisos, los precios medios estimados indican que el precio en el extranjero de la cocaína es el 20% del precio al por mayor en Estados Unidos, y solo el 4% del precio final de venta al minorista. El precio en el extranjero de la marihuana representa sólo el 1% del precio al por mayor en Estados Unidos y el 0,5% del precio minorista pagado por el consumidor" (Nadelman, 1988).

(5) En lo que concierne a la distribución de las ganancias al interior de los países, tenemos que también se manifiesta la desigualdad en los ingresos, siendo los productores de hoja de coca aquellos que obtienen un menor porcentaje del valor agregado final de la venta de cocaína en el mercado internacional. A este respecto ver los análisis de Peter Reuter de la Rand Corporation, quien demuestra que un aumento en los precios a los productores (debido que su proporción en el precio final de venta es tan pequeño) no incidiría mayormente en un aumento en los precios del consumo en los países industrializados.

(6) Las conclusiones que señalamos han sido obtenidas en un proyecto de investigación realizado por Andrés Quispe (DFSCO), que analiza sistemáticamente todas las metodologías empleadas por diversos analistas peruanos para calcular el flujo de dólares provenientes del narcotráfico y su impacto en la economía peruana.

(7) Según el diario "Expreso" las cifras son 4 a 5 veces superiores: "Sabemos perfectamente que el negocio de la coca no hace otra cosa que crecer aceleradamente año a año. Eso es lo que demuestran los informes del Ingeniero Novoa Soto y la periodista Liz Mineo que hemos publicado en "Expreso". Novoa calcula, sobre la base de datos comprobados, en más de 3,500 millones de dólares los que se quedan en el Perú: el valor de la Producción peruana de coca y pasta básica (PBC) (9/2/93).

(8) Al respecto, ver nuestro trabajo "Algunos elementos para el análisis del programa de ajuste estructural en el Perú", Revista Pre-textos # 3-4, febrero 1993, DESCO, Lima.

(9) "El gobierno continuará manteniendo la política de tipo de cambio flotante con la intervención del Banco Central orientada al logro de los objetivos monetarios y de reservas internacionales del programa. Para facilitar una intervención más activa en el mercado cambiario y evitar fluctuaciones bruscas del tipo de cambio sin generar presiones inflacionarias, el Banco Central continuará desarrollando operaciones de mercado abierto" (Carta de Intención con el FMI, 18/3/93, Nota Semanal del BCR, 19 de abril de 1993, p. xxvii).

(10) "El gobierno ha estado preocupado por la significativa apreciación (sobreevaluación) real de la moneda nacional en 1991 y, en respuesta a ello, ha permitido la compra de reservas internacionales por intermedio del Banco Central de Reserva" (Banco Mundial).

(11) Según Enrique Cornejo Ramirez: "En otras palabras, el BCR ha estado y está pagando a los organismos internacionales la deuda con dólares del narcotráfico y no con dólares provenientes de la exportación" (en Entorno Económico # 24, mayo de 1991, p. 15).

(12) "El legislador Manuel Moreyra, para darle una figura cuantitativa, acaba de sostener que la causa principal de la inflación en el Perú es la inacción del gobierno en relación a los dólares que ingresan al mercado, estimando que el 70% de la masa monetaria circulante está constituida por dólares procedentes del narcotráfico" (Gestión, Editorial, 1/6/93).

(13) Este punto ha sido ampliamente desarrollado por el periodista Roger Rumrill, en diversos artículos periodísticos y publicaciones especializadas.

(14) "Debido a la naturaleza revolucionaria de las medidas tomadas por el gobierno Fujimori para reinsertar al Perú en la comunidad financiera internacional, EE.UU. ha organizado un Grupo de Apoyo para ayudar al Perú a limpiar US\$ 2,200 millones en atrasos a las organizaciones multilaterales. No podemos esperar que otros países aumenten sus compromisos si EE.UU. no está preparado a jugar su papel. El fracaso del Grupo de Apoyo podría causar el colapso del programa económico de Fujimori, con consecuencias negativas para el futuro de la democracia en el Perú" (carta de Lawrence Eagleburger, Senador Alan Cranston, del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, sobre la notificación del Congreso de suspender la ayuda al Perú, 28/8/91).

(15) Fujimori planteó que no se podía aplicar una estrategia represiva y con énfasis militarista para solucionar el problema del narcotráfico. En el Convenio, afirmó, "hay condiciones que las FF.AA. y mi despacho consideran inconvenientes para nuestros

intereses" (Expreso, 16/9/90). Coincidía, en lo esencial, con el "enfoque integral" que contempla sustitución de cultivos de coca, suscrito por los Presidentes de EE.UU., Bolivia, Colombia y Perú en febrero de 1990 en la "Cumbre de Cartagena".

(16) "La ley de EE.UU. obliga a ese país a votar en contra de cualquier préstamo multilateral al Perú en las instituciones financieras internacionales si el gobierno no coopera con los esfuerzos antidrogas de EE.UU." (WOLA, Washington, D.C., junio de 1991).

(17) Hacemos esta afirmación desde una posición crítica a los términos de la "reinserción" planteada por el gobierno peruano. Lo que queremos resaltar es que incluso esa "reinserción" pudo concretarse con anterioridad (amenguando así en algo los costos sociales) si es que no se hubiera planteado la "nueva condicionalidad" de la firma de un Convenio Antidrogas).

PERU AJUSTE ESTRUCTURAL, DROGAS Y AYUDA NORTEAMERICANA: ATANDO CABOS SUELTOS

*Víctor Hugo Quiñones **

I. Introducción

Desde el mes de agosto de 1990, el gobierno peruano viene aplicando un conjunto de políticas económicas que forman parte del denominado Programa de Ajuste Estructural (PAE). Programa que no sólo es patrocinado por los principales organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), sino que también su aplicación fue condición para el desembolso de nuevos créditos; entre ellos la ayuda antidrogas proveniente del gobierno norteamericano.

Según la literatura económica, la aplicación del PAE atraviesa dos etapas con objetivos definidos: i) El programa de estabilización económica, cuyo objetivo fundamental es la corrección de los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, déficit externo, entre otros); y ii) el programa de grandes reformas estructurales, cuyo objetivo principal es liberalizar la economía nacional disminuyendo el peso económico del Estado, esto es mediante un conjunto de políticas como la liberalización arancelaria, liberalización del sistema financiero, privatización de empresas públicas, entre otras.

Un balance, a casi tres años de aplicación, de este PAE arroja resultados todavía modestos: altos niveles de inflación mensual, recesión productiva prolongada, fuerte deterioro de la demanda interna y altas tasas de desempleo urbano. En conclusión, a pesar de todas las buenas voluntades existentes, la evolución de la economía peruana presenta todavía un panorama incierto. Asimismo, más allá de los

* Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de Las Casas" Cusco, Perú.
E-mail : cbc@ax.ibase.br

resultados obtenidos, la aplicación del PAE tampoco garantizó la tan esperada ayuda antidrogas norteamericana, y como era de esperarse, las áreas cultivadas de coca continuaron expandiéndose. Según el último Informe sobre estrategia internacional de control de narcóticos, preparado por el Departamento de Estado norteamericano, en 1992 el cultivo de la coca aumentó en el Perú en 7%, y la mayor parte de la expansión ocurrió en las zonas donde las guerrillas de Sendero Luminoso y el MRTA (Movimiento Revolucionario Tupac Amará) siguen activas.

Es pues, este contexto económico nacional, para una economía considerada como la principal productora de hoja coca destinada al tráfico ilícito, el que tiende a configurar ciertos patrones de comportamiento económico en los agentes productivos insertos en el circuito coca-cocaína, especialmente en su base social más ancha: los productores agrarios. Precisamente, este documento tiene como objetivo principal trazar algunas hipótesis que expliquen la relación entre la implementación de un paquete de políticas macroeconómicas (PAE), como condición para la ayuda antidrogas norteamericana, y su impacto en la racionalidad económica del campesino cocalero.

II. Las condiciones norteamericanas: pasado y presente

El último tramo del circuito coca-cocaína es el consumo tanto del clorhidrato de cocaína, como de su derivado tóxico el crack. El principal país consumidor de este último tramo es Estados Unidos, donde se calcula que existen unos 25 millones de consumidores. De ahí la importancia que reviste el tema de las drogas para el gobierno norteamericano, ya que involucra su propio concepto de seguridad nacional. Hecho que en los últimos años ha derivado en la firma de un conjunto de convenios antidrogas entre Estados Unidos y los países andinos inmersos en dicho circuito: Bolivia, Colombia y Perú. En el caso de los convenios entre Estados Unidos y el Perú, éstos revisitan particular importancia por tratarse del principal país consumidor de cocaína y del principal país productor de hoja de coca.

De otro lado, en la firma de estos convenios bilaterales entre Estados Unidos y el Perú, por lo general, ha prevalecido el enfoque norteamericano de solución al tráfico ilícito de drogas vía la acción militar represiva por el lado de la oferta, lo que equivale a erradicación de cultivos. El convenio más importante firmado entre ambos go-

biernos fue el denominado "Convenio entre los Estados Unidos de América y el Perú sobre Política de Control de Drogas y Desarrollo Alternativo" (Convenio Marco), que se acordó y suscribió el 14 de mayo de 1991 y mediante el cual se ataba explícitamente la ayuda antidrogas al cumplimiento de las reformas estructurales, estipuladas en el PAE. Por ejemplo, el artículo 17 de dicho convenio dice textualmente que "el gobierno peruano considera, y el gobierno de Estados Unidos toma nota de que, hay que poner en marcha un programa de ajuste estructural sólido, pues es solamente con la corrección de las políticas económicas que distorsionan el mercado de la producción de bienes y servicios legales que se crearán los incentivos y recursos para la inversión de un desarrollo alternativo". Es decir, el intervencionismo en su máxima expresión, que condicionaba la solución al problema de las drogas a la aplicación de un conjunto de políticas macroeconómicas.

Esta posición norteamericana de priorizar la lucha militar complementada con la aplicación de un PAE, como solución al tráfico ilícito de drogas, se efectiviza dos meses después. En efecto, el 23 de julio de 1991, dicho Convenio Marco se concretó con la firma de dos convenios anexos (uno de ayuda militar y otro de ayuda económica) para el desembolso de US\$ 94.9 millones. US\$ 34.9 millones para la ayuda militar, en tanto que los US\$ 60 millones restantes se destinaron para ayuda económica. Asimismo, el monto total de la ayuda económica se distribuyó de la siguiente manera: 87,8% se destinaba para compensación de balanza de pagos -condonación de deuda externa-, 7,5% para promoción de inversiones y exportaciones, 3,2% para desarrollo alternativo y 1,5% para eficacia del sistema judicial. En conclusión, el 92,3% (US\$ 87.6 millones) del total a desembolsar estaban dirigidos para represión militar y aplicación del PAE, en tanto que la irrisoria suma de US\$ 1.9 millones se destinaban al programa de desarrollo alternativo.

Como colofón final de este Convenio Marco, que nunca se llegó a concretar en su totalidad, en febrero del 92 la Cumbre de San Antonio (Texas) terminó en un disenso entre la administración Bush y el Presidente Fujimori, que puso fin a la política para el control de drogas como el eje de las relaciones bilaterales entre el Perú y los Estados Unidos. A partir del 5 de abril de 1992 esta ayuda fue suspendida en el Congreso de los Estados Unidos a causa de la endeble

situación de los derechos humanos en el Perú, agravado aún más, con el autogolpe del Presidente Fujimori que implicó la suspensión del Poder Legislativo y el Poder Judicial, entre otras acciones. Entre tanto, el gobierno peruano ya estaba embarcado en la aplicación del PAE, habiéndose implementado un conjunto de medidas macroeconómicas recomendadas por los organismos financieros internacionales. Entre ellas destacan, pago de atrasos del servicio de la deuda externa, disminución del gasto público, política monetaria restrictiva, supresión del crédito agrícola, liquidación de la Banca de Fomento, entre ellas el Banco Agrario, y liberación de importaciones de alimentos, muchos de ellos subsidiados en sus países de origen.

En tal sentido, si anteriormente se condicionaba la ayuda financiera norteamericana para la lucha contra las drogas a la ejecución del PAE, ahora en la nueva coyuntura peruana esta condición sigue siendo necesaria pero ya no suficiente. Ahora la condición prioritaria es democracia y derechos humanos. Inclusive la viabilidad de uno de los objetivos principales del PAE, es decir el proceso de reinserción financiera internacional, se vio obstaculizada por la existencia de serias objeciones sobre el respeto de los derechos humanos y por el retorno del Perú a la vida democrática. Es precisamente bajo este contexto político-social, en que se firma un nuevo convenio entre Estados Unidos y el Perú. Se trata del Proyecto referente al "Control de Narcóticos", firmado el 20 de julio de 1992 por un monto de total de US\$ 11 millones, destinados principalmente a la acción policial represiva: Construcción de Instalaciones para la Policía Nacional (US\$ 2.4 millones), Reducción de coca en el Alto Huallaga (US\$ 3.3 millones), Aplicación de Ley Antinarcóticos (US\$ 2.5 millones), Apoyo Aéreo Antinarcóticos (US\$ 2.5). Es decir, un convenio al margen de cualquier programa de desarrollo alternativo, que fue precisamente uno de los puntos positivos del Convenio Marco de mayo de 1991.

Por último, con el inicio de la nueva administración norteamericana se anuncian importantes cambios en la estrategia contra las drogas, es decir, un virtual cambio respecto a la política del Partido Republicano. Todo indica que en adelante, la prevención tendrá prioridad frente a la represión. Esta variación en la lucha contra las drogas puede pretenderse como fruto de una evaluación del fracaso que en la materia ha tenido el gobierno anterior. Para el gobierno de Clin-

ton, la estrategia de luchar contra la droga atacando la oferta fuera de los EE.UU. ha sido un fracaso estrepitoso, y ha anunciado su decisión de concentrar recursos en trabajos de prevención, rehabilitación y tratamiento dentro de los EE.UU.

Asimismo, en la actualidad, los focos de interés de los Estados Unidos, son su crisis fiscal, y en lo que corresponde a sus relaciones internacionales, la Comunidad Económica Europea, el conflicto de la ex Yugoslavia y los problemas con el Medio Oriente. Es decir, que el tema del narcotráfico ha pasado a un segundo plano en la política de este primer país consumidor de droga, principalmente de la producida en la subregión andina del Perú, Bolivia y Colombia. De allí que existan pocas señales para que el Convenio Marco sea revisado. Por lo tanto, a estas alturas se puede afirmar que el tan promocionado Convenio está clínicamente muerto, en tanto que su condición económica, el PAE, continúa siendo ejecutado sin ánimo de modificación alguna.

III. Papel del gobierno peruano

En tal sentido, las exigencias económicas (PAE) impuestas por el gobierno norteamericano dentro de lo estipulado en el Convenio Marco, fueron cumplidas "aplicadamente" por el gobierno peruano, todo lo contrario a lo poco, o casi nada, que hizo para impulsar la propuesta del desarrollo alternativo. En efecto, son muchos los puntos negativos de este gobierno en su política frente al combate contra las drogas. La incumplida promesa de ayudar a los campesinos cocaleros para que cambien sus cultivos, en el marco del Convenio Antidroga, ha derrumbado expectativas creadas por el propio gobierno y empeorado la situación social de los campesinos en el Huallaga, que es la principal zona productora de coca destinada al circuito coca-cocaína. De ahí que resulte increíble que los propios campesinos demanden al gobierno peruano desarrollo alternativo y apoyo a la sustitución de cultivos.

Como si lo anterior fuera poco, el Instituto de Desarrollo Alternativo (IDEA), creado tan pomposamente bajo los acuerdos del Convenio Marco, tampoco se llegó a poner en funcionamiento hasta la fecha, existiendo solo en el papel. Asimismo, existen más de doce reparticiones del gobierno que actúan en el tema del tráfico ilícito de drogas, pero sin coordinación alguna entre ellas. Es decir, no hay

autoridad exclusiva sobre dicho tema que gestione, en el exterior, el indispensable apoyo económico y técnico a un programa que tampoco se diseña en sus detalles. Por ejemplo, la reciente unificación de la acción antisubversiva y antinarcotráfico en el Comando Unificado del Frente Interno (COFI) sirve para coordinar únicamente aspectos militares, pero nada más. No se le puede pedir al general jefe del Comando Conjunto que convenza al Congreso norteamericano sobre las bondades del desarrollo alternativo. Así pues, la promisoriosa posibilidad de las empresas agroalimentarias multinacionales que invertirían en asociación con los campesinos cocaleros fue, primero, dañada, y luego, abandonada.

Actualmente la ausencia de una política real y sostenida en lo que se refiere a la sustitución de cultivos de coca, ha derivado en un agravamiento de la situación política y social de las familias campesinas, que al mantener o expandir sus cultivos de coca, se ven envueltas entre las guerrillas y los sicarios colombianos. Frente a esta dramática realidad, resultan paradójicas las recientes declaraciones del presidente Fujimori sobre "la necesidad de una nueva negociación sobre lucha antidrogas con los Estados Unidos", cuando en la práctica su gobierno no da indicios de tener una estrategia efectiva en el corto plazo para sustituir los cultivos de coca, sin que esto cree una debacle económica en las economías campesinas.

IV. Diversificación del riesgo.

Para la economía campesina, por lo general, su principal destino de producción lo constituye el mercado interno, pero cuando éste se caracteriza por una fuerte contracción de las remuneraciones, es decir una menor demanda, el efecto en sus economías es un menor ingreso monetario vía disminución de precios agrícolas. Este fenómeno es precisamente el producido por la aplicación del PAE, que en su lucha por eliminar la inflación tiende a contraer la demanda interna a través de una disminución de los salarios reales. Por ejemplo, a lo largo del año 1992, las remuneraciones reales del gobierno general representan en promedio el 17% de su capacidad de compra, con respecto al año 1988. Asimismo, el sector agrario evidencia en los últimos años una aguda retracción productiva con tasas de crecimiento de la producción de -0.4% y -9.6% para los años 1991 y 1992 respectivamente. De igual modo, la evolución real del precio de

dos de los principales bienes agrícolas andinos, como son el maíz y la papa, muestran un marcado descenso en los últimos años. En Lima Metropolitana, el mercado más grande de la economía peruana, durante el período agosto 90-diciembre 92, la inflación multiplicó los precios promedios de los principales bienes y servicios por 29.5 veces, en tanto que el precio del kilogramo de maíz y papa se multiplicaron por 16.4 y 14.2 veces.

De otro lado, el precio internacional de los principales productos agrarios sustitutos al cultivo de coca también muestran una importante caída. Como lo afirma un importante dirigente campesino del Valle del río Apurímac "hace algunos años la cantidad de sembríos de hoja de coca en el valle llegaba a 1,500 hectáreas. Este aumento, hasta las actuales 25,000 hectáreas, se debe principalmente al desastre de la actividad agraria en los últimos años. Nuestros productos como el cacao, el café, el achiote, el maní, el barbasco, el palillo, el ajonjolí, las maderas y los diversos frutales, han visto caer sus precios de forma dramática. Luego de su venta no podemos siquiera recuperar la inversión realizada" (en "Coca, Narcotráfico y Movimiento Campesino", Acción Andina, Lima 1992). En efecto, en el caso de la cotización internacional del café la marcada tendencia al descenso se evidencia desde enero del 91, con un precio promedio de US\$ 0.85 centavos la libra de café, hasta finales del 92 cuando el precio se sitúa en casi US\$ 0.5 centavos.

Asimismo, con la estabilización del consumo de cocaína en los Estados Unidos y con la guerra interna contra y entre los cárteles colombianos, el precio en los lugares de origen de la hoja de coca, pasta básica de cocaína (PBC), pasta básica lavada (PBL) y cocaína, muestran en los últimos años una fuerte tendencia hacia la baja, con respecto a los precios de la época del boom de la coca a inicios de los ochenta. Según un documento del Banco Mundial (Peru: Agricultural policies for economic efficiency" de abril, 1992), el precio del kilogramo de hoja de coca de marzo de 1992 (US\$ 1.70), representa una disminución del 43.3% con respecto al precio promedio de los años 1980-82, en tanto que el precio del kilogramo de PBC (US\$ 250) y PBL (US\$ 650), muestran una disminución de 94% y 91%, respectivamente para similar período. De igual modo, este marcado descenso de precios induce a pensar, que el impacto económico del tráfico ilícito de cocaína en la economía peruana, sería

mucho menor a lo que representó a en la década pasada. Cálculos del Banco Mundial estiman un ingreso neto a la economía cercano a los US\$ 550 millones, nivel que le quitaría el supuesto efecto distorsionador de los coca-dólares en el tipo de cambio y la balanza de pagos.

Ante esta realidad, la reacción del campesino es, por un lado, a ampliar sus hectáreas cultivadas de coca, esto es a pesar de su cada vez menor rentabilidad. La idea pareciera ser de tratar compensar los menores ingresos por precios, incrementando la cantidad producida y vendida a los acopiadores. Según un Informe Especial publicado por el diario Expreso (07/02/93), en el departamento de San Martín la expansión del cultivo de coca se da en nuevas áreas agrícolas del Huallaga Central "que exhiben cicales de alto rendimiento" y resulta "incontenible por todo el departamento, a tal punto que se está convirtiendo casi en un monocultivo". En la actualidad los cultivos de coca se han expandido también hacia el Bajo y Medio Huallaga y los valles del río Ucayali, valle del río Apurímac y La Convención y Lares (Cusco).

Por otro lado, diversas fuentes respaldan la hipótesis que un sector importante de campesinos de la selva alta estaría empezando a cultivar la amapola, principal materia prima para la elaboración de la heroína. Es decir, ante la falta de apoyo para buscar fórmulas y mercados alternativos que permitan a los campesinos sustituir los cultivos de coca por otras variedades que le sean rentables en un "mercado legal", éstos, por racionalidad económica, estarían empezando a diversificar sus riesgos de inversión, sembrando amapola sin eliminar del todo el cultivo de coca. Según la oficina Ejecutiva de Control de Drogas en el Perú (Ofecod), en la provincia de San Ignacio, cerca de la frontera con el Ecuador, se han descubierto importantes cultivos de amapola. De igual modo, el director ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas, manifestó recientemente que en la provincia amazónica de Chachapoyas también se estaría cultivando amapola.

V. Conclusiones y perspectivas

1. En el Perú no se ha avanzado casi nada respecto al tráfico ilícito de drogas desde mayo de 1991 en que suscribió con los Estados Unidos el Convenio Antidroga. La cooperación económica ha llegado a cuentagotas y el principio de la corresponsabilidad si-

gue siendo ignorado. Esto es a pesar de la aplicación del PAE, que fue la condición principal para la ayuda financiera norteamericana.

2. Los resultados del PAE en la economía peruana, principalmente en el sector agrario, no son nada alentadores. En tanto no se logre reactivar el aparato productivo nacional, las posibilidades de mejorar la capacidad de compra de las remuneraciones serán menores, agravándose con ello la economía campesina vinculada al mercado interno.
3. Los cultivos de coca en el Perú seguirán tendiendo a expandirse considerablemente, en tanto se mantenga la falta de voluntad política del gobierno peruano para efectivizar un programa de desarrollo alternativo, aunado a la crisis del sector agrario nacional. Esto es cierto también para el caso del cultivo de la amapola, si le agregamos algunos factores exógenos como la disminución del precio de compra de la hoja de coca y sus derivados, así como la saturación del mercado norteamericano de cocaína.
4. Finalmente, creemos necesario resaltar que toda propuesta de desarrollo alternativo no debe ser concebida como una simple sustitución del cultivo de coca. Por el contrario, el trasfondo de la sustitución es fundamentalmente la creación de nuevas actividades económicas rentables tanto en la sierra, como en la costa peruana. Ello permitiría a la población cocalera, que es en su gran mayoría migrante estacional al Huallaga, permanecer en sus lugares de origen. Porque ningún cultivo en la selva podrá dar empleo a toda la población que ha inmigrado hacia esa región en los últimos años, atraída por la fiebre cocalera.

EL NARCOTRAFICO EN EL ECUADOR DE LOS 80

*José Sánchez - Parga**

La droga y el narcotráfico han sido en el Ecuador un tardío "flagelo" (tal es el epíteto oficial y mas- mediático), no sólo porque el uso tradicional de la coca quedó estirpado en el país durante el último siglo colonial, sino sobre todo porque tanto al tráfico de droga como el lavado de narcodólares empiezan a recomponerse en el territorio ecuatoriano a mediados de los 70 para consolidarse a inicios de los 80 por efecto de las vicisitudes que atraviesan las redes de producción y redistribución de la cocaína en los otros tres países andinos. Dadas además las condiciones de estabilidad socio-política, de su inserción amazónica y de un largo litoral, el Ecuador comienza a servir de escala para un creciente tráfico clandestino.

Al incrementarse la guerra contra el narcotráfico en el área andina con la administración Bush, a inicios de los 80, cuando los carteles colombianos empiezan a sufrir un mayor acoso y "Sendero Luminoso" obliga a nuevas estrategias a los narcotraficantes peruanos, en Ecuador se inician las operaciones de pequeños carteles subsidiarios o intermediarios regionales. Al perturbarse el equilibrio de las organizaciones centrales del tráfico de drogas (Colombia y Bolivia) con las organizaciones secundarias (Estados Unidos, Panamá, Perú), Ecuador pasó de ser una organización local para convertirse en un nuevo foco de organización intermedia.

El fortalecimiento de todo el sistema de control de tráfico de drogas en todos sus dispositivos (legal, policial, financiero y de importaciones de químicos) adquiere un mayor relieve a partir del último programa del Presidente Bush en octubre de 1988, y tiene visibles consecuencias en la lucha contra el narcotráfico en el Ecuador.

* Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Latinoamericanos.
E-mail : cela@puce. ec

El sistema narcojudicial

La moderna legislación sobre el tráfico de drogas (Leyes de 1958, 1960, 1970, 1971) adquiere su formulación definitiva a partir del Acuerdo Sudamericano de Estupefacientes (Buenos Aires, 1973), con la Ley de Control y Fiscalización de Estupefacientes de 1974, cuando se asimila la tenencia ilegal al trámite ilegal. A partir de esta fecha los delitos por narcotráfico crecen muy sensiblemente, y el último gobierno militar de 1978 aumenta las penas de reclusión mayor a 16-25 años, duplicando las multas a 50 mil y 100 mil sucres (3 mil y 6 mil dólares).

La población carcelaria por delitos de narcotráfico aumenta considerablemente a partir de 1975, y el repunte de sus tasas de crecimiento anual a partir de 1982 y 1988 hace que el porcentaje de reclusos por delito de narcotráfico llegue a superar el 30%.

Este fenómeno ha acarreado consecuencias perversas en el sistema judicial. Entre la década de los 70 y 80 empieza a configurarse una narcojudicatura: abogados especializados en delitos de droga y jueces involucrados en causas de narcotraficantes y su liberación. Esto obligará a intervenir el sistema judicial y su actual proceso de reforma, a encauzar jueces corruptos y finalmente sanear su régimen salarial como medida preventiva para garantizar una cierta honestidad.

Las frecuentes causas de liberación por orden judicial de presos acusados de narcotráfico, y algunas veces el recurso de habeas corpus de los Presidentes de Consejo Municipales, han rebasado en ocasiones el mismo ámbito de la judicatura, creando conflictos con el Ministerio de Gobierno y obligando a la intervención de la policía.

Las implicaciones de las fuerzas del orden y su involucramiento en el control de la droga y en el mismo narcotráfico, siendo conocida es difícil de estimar y atajar. Esto hace más difícil incluso la evaluación y cuantificación de la droga decomisada y después declarada en los operativos policiales, los cuales se convierten en una red paralela del narcotráfico a escala local.

Dentro de la ayuda de los Estados Unidos a Ecuador para la lucha antidrogas durante el año fiscal de 1992, uno de los programas de prevención de USAID contempla 5 millones 400 mil dólares en un período de seis años para reformar el sistema judicial ecuatoriano, incluyendo la revisión del código penal y sus procedimientos.

Contrarrestando las limitaciones del sistema jurídico legal, en el transcurso de la última década se ha desarrollado en el país un diversificado y complejo sistema de organismos destinados al control de estupefacientes y del narcotráfico, muchos de ellos adscritos a diferentes instituciones públicas, pero que no siempre actúan con adecuada coordinación.

Además de la INTERPOL y el DEA (adscrita al servicio de la Embajada de Estados Unidos), los organismos que intervienen en el campo de la droga y narcotráfico son:

- 1) Dirección General de Salud;
- 2) Policía Nacional en sus órganos especializados;
- 3) Dirección Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes;
- 4) Departamento Nacional de Control y Fiscalización de Estupefacientes;
- 5) Autoridades Jurisdiccionales;
- 6) Ministerio Público;
- 7) Comisión Interinstitucional de Coordinación.

El CONSEP no ha podido entrar en funciones hasta fecha reciente por falta de asignaciones presupuestarias, cubiertas ahora con recursos de gobierno extranjero.

También en la década de los 80 se han constituido numerosos organismos no-gubernamentales con la finalidad de ocuparse de la drogadicción, investigación e información sobre el narcotráfico.

La narcoquímica

La privilegiada situación geográfica del Ecuador, la relativamente larga extensión de su costa, su amplio sistema de comunicaciones y la intensa red de su tráfico comercial internacional han convertido al país en los últimos diez años en un lugar muy propicio para la importación y exportación de químicos utilizados en la elaboración de la droga. Esto ha hecho que en muy poco tiempo el negocio de la narcoquímica y su tráfico se desarrollara y conociera de manera bastante amplia.

Muchas de las empresas ecuatorianas que en la década de los 80 se constituyeron en las más importantes importadoras de químicos tienen capitales extranjeros para sus sistemas de operación y comercialización. De las 120 registradas 55 cubren más del 83% del mercado.

El monto de las importaciones anuales de químicos es alrededor de 35 millones de galones siendo las necesidades reales de 25 millones. Se estima que sólo el diferencial de soda cáustica destinada a la industria de la cocaína es de 16 millones anuales. Por otra parte el Ecuador se ha convertido en un país intermediario de la narcoquímica, ya que exporta el mayor porcentaje de los precursores químicos para la fabricación de estupefacientes en la región.

Según datos estimativos de la década de los 80, el valor promedio anual que moviliza el mercado subterráneo de la narcoquímica en el Ecuador es de 212.740.000 dólares USA. Se trata de once productos químicos, cuyo promedio por kg. o gl. es de 20 dólares.

De otro lado, la narcoquímica opera en base a un complejo pero muy bien montado sistema interno de transporte y comercialización, y cuyos circuitos se establecen sobre un eje norte-sur, que une las dos fronteras con Perú y Colombia, y un doble eje radial en dirección al oriente amazónico. Un tanque de acetona de 55 galones triplica su precio entre Quito o Guayaquil y cualquiera de sus dos fronteras orientales con Colombia y Perú, pasando de 220.000 a 600.000 sucres (costos de 1989).

Al aplicar Estados Unidos más estrictamente en 1988 la Ley de Desarrollo y Tráfico de Productos Químicos, las exportaciones norteamericanas de químicos usados en la elaboración de la cocaína descendieron de 88.275 toneladas en 1987 a 63.185 en 1990. Sin embargo, mientras las importaciones norteamericanas descienden del 84.6% al 14.9% en 1990, las europeas pasan del 48.4% al 82.2% en el mismo período.

La narcoeconomía

La inserción del lavado del dinero procedente del narcotráfico, los narcodólares, en la economía nacional comienza a operarse en el Ecuador a inicios de la década de los 80, y su relación con la crisis y el problema socio-económico de la deuda externa ha dado lugar a estudios recientes (A. Acosta & P. Litle, 1990).

Dicha inserción de capitales generados por el tráfico de drogas se realiza en sectores muy diversificados, de importación y exportación, y de alta rentabilidad: desde bancos, empresas de seguros y financieras, haciendas de producción agroindustrial, hasta boutiques y restaurantes.

El blanqueo de narcodólares se distribuye según cálculos aproximados por el siguiente orden: industriales y agroindustria, comercio, bancos y financieras, bienes raíces, minería, industria del turismo y la construcción, bienes muebles y arte, beneficencia. Un blanqueo subsidiario a la reproducción de todo el sistema del narcotráfico en el país se distribuye en servicios y protecciones, complicidades y corrupción, pero también en las campañas políticas, hecho este último denunciado por primera vez en las recientes elecciones de 1992.

A menor escala pero en forma más permanente y difusa, la narcoeconomía ha contribuido a dolarizar las ciudades fronterizas, con Colombia y Perú. El dinero en efectivo que ingresa al país sin someterse a registros y que se ofrece libremente en el mercado nacional de cambio produce distorsiones en las plazas donde se negocian las divisas extranjeras (cfr. W. Miño Grijalba. El lavado de dólares en Ecuador: La dimensión económica, Miami University, 1989).

Las denuncias contra el lavado de dólares en bancos nacionales han sido objeto de difusión internacional (como el caso de FILANBANCO por el Money Laundry Alert, de marzo 1990), y de intervenciones ocasionales en algunas agencias bancarias del país. Pero la resonancia más escandalosa ocurrió al ser apresado el desde hacía más de una década conocido clan de los Reyes, los llamados "Reyes Magos", en 1990, al descubrirse las implicaciones del Banco Rumiñahui perteneciente a las Fuerzas Armadas en el lavado de narcotráfico.

La compra de haciendas de alta rentabilidad para la agroindustria y la agroexportación con dinero del narcotráfico ha cuadruplicado los precios de la tierra en áreas de la Sierra norte del país y en la zona costera de Santo Domingo de los Colorados (denominada desde hace algunos años "Santo Domingo de los Colombianos").

De otro lado la mencionada articulación del lavado de dólares con empresas de importación y exportación ha permitido que se desarrolle en el país una red muy amplia y diversificada para el camuflaje del narcotráfico y la exportación de droga sobre todo vía marítima.

Las actividades subterráneas de la narcoeconomía estarían generando, según cálculos estimativos de 1989, un promedio anual de 1.200 millones de dólares, que representan cerca del 10% del PNB. Se calcula, así mismo, que la narcoeconomía estaría proporcionando

trabajo directo a 30.000 personas e indirecto a cerca de 150.000 ecuatorianos (cfr. W. Wilson Miño, o.c.).

En cuanto al marco jurídico la Legislación ecuatoriana no tipifica expresamente como delito el lavado del dinero procedente del tráfico de la droga. Unicamente, el Código Penal sanciona con Comiso Especial los bienes producidos por infracción. Tampoco la Ley más reciente de 1987 define el lavado de dólares como delito, ni la Ley General de Bancos, ni la Ley de Compañías considera una infracción la inversión del dinero de droga en operaciones societarias.

Sólo en 1989 se prohibió la adquisición de acciones a quienes hubieran sido juzgados por narcotráfico. Una innovación legal es que en casos judiciales no procede el sigilo bancario para proteger al narcotráfico cuando este delito se enjuicia en los tribunales, pudiendo el juez de lo penal solicitar información a las instituciones financieras, que en tal circunstancia estarían obligadas a su entrega.

El Congreso Nacional todavía no ha incorporado a la Legislación Nacional algunos elementos que constan en la Convención de Viena, suscrita por el Ecuador en 1988, aunque hay consenso sobre tres nuevos capítulos al proyecto de Ley.

- a) Los bienes adquiridos con dinero o valores generados por el narcotráfico serán objeto de comiso especial.
- b) Los reos de delito de narcotráfico deberán probar el origen lícito de su patrimonio.
- c) La participación de cualquier persona en operaciones de conversión o transferencia de bienes originados en el narcotráfico se tipifica como delito y se sanciona con reclusión y multa.

El acápite a) ya se contempla de hecho en la práctica jurídico policial; el acápite b) revoluciona la práctica procesal, ya que anteriormente la carga de la prueba no correspondía al reo sino al Ministerio Público; el acápite c) convierte por primera vez esta figura en penal.

Aunque la narcoeconomía en el Ecuador no ha tenido las proporciones ni los alcances que pueden observarse en los otros países andinos, dadas las características del desarrollo reciente del país no ha dejado de reflejar una llamativa visibilidad social. De otra parte, la

coincidencia del desarrollo de una narco-economía, inicialmente de importación colombiana y después rápidamente nacionalizada, con el comienzo de la crisis a principios de los 80, ha dado lugar a una particular pero sensible dualización, que ha consistido en un fulgurante enriquecimiento de determinados grupos y desarrollo de ciertos sectores, todo ello paralelo al también rápido empobrecimiento de los grupos populares y clases medias.

Este fenómeno permite establecer una relación entre el narcotráfico y la narco-economía con una explosión de delincuencia tan inédita en el país y tan inquietante en sus proporciones, que ha inducido al Estado (ya en el gobierno de 1984-88 y en el actual gobierno) a recurrir a las Fuerzas Armadas para su sanción y control.

En ausencia de guerrilla y de terrorismo, la sociedad ecuatoriana se siente aterrorizada por una violencia y delincuencia urbanas y rurales, y por una colombianización de sus formas (el secuestro), que puede traducirse en el incremento de una represión extremista con sus consecuencias indiscriminadas. De hecho en el presente año de 1993 un grupo armado anónimo se está encargando de ajusticiar regularmente a conocidos o supuestos delincuentes en la provincia del Guayas. Esta situación actual nos remite al asunto de la delincuencia y de la opinión pública.

Delincuencia y narcotráfico

Mientras que las actividades delictivas entre 1974 y 1981 (cuando el PIB nacional creció a una tasa anual del 6.1%) sólo se incrementaron de 15.490 a 16.070 casos, durante el período de 1982 a 1992 (cuando el PIB no alcanzó el 2% anual y el salario mínimo decayó en un 60.1%), los 16.070 casos de delincuencia de 1981 pasaron a más de 42.000 en 1992, llegando a 115 delitos diarios, o sea un incremento del 163% (TCA de 9.2%).

La delincuencia actual tiene una fisonomía muy regional centrada en las provincias donde se ubican las dos grandes ciudades de Quito y Guayaquil: 30.7% y 27.6% respectivamente. De otra parte, asistimos a un cambio entre el porcentaje de población penitenciaria respecto del promedio de población delincuente: aquella pasa del 32% en 1978 al 23.8% en 1985, y finalmente al 18.9% en 1992.

La morfología de la delincuencia puede ser reagrupada en cinco

grandes categorías: contra las personas, que comprende los robos y agresión física; contra la propiedad; delitos sexuales; estupefacientes; otros. La evolución de las diferentes formas de delincuencia en el transcurso de las dos últimas décadas es reveladora:

Tipo de Delitos	1974		1981		1992	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%
1 Contra personas	3.371	21.8	4.754	29.6	13.919	33.0
2 Contra propiedad	744	4.8	1.223	7.6	11.250	26.7
3 Estupefacientes	1.319	8.5	1.828	11.4	3.303	7.8
4 Sexuales	36	0.2	126	0.8	653	1.6
5 Otros	10.017	64.7	8.135	50.6	12.638	31.0
TOTALES	15.487	100	16.066	100	42.178	100

FUENTE: "Coyuntura y Crisis". Ecuador Debate, Nº 28, abril 1993.

La evolución de las intensidades y formas de delincuencia, considerando los años referenciales de la última década, que acusa la población carcelaria del país, es elocuente del deterioro de la sociedad y de sus condiciones de vida, y muy particularmente de los efectos económicos de la crisis y políticas de ajuste económico, que caracterizaron los años 80.

Para el caso del narcotráfico es importante considerar el número de población penitenciaria femenina por este género de delitos muy superior a las otras categorías y superior a la de varones, ya que rebasa el 50%.

En el período comprendido entre los años 1974 y 1981 fueron detenidas 11.016 personas por la categoría de delito de estupefacientes: 36.5% por tráfico; 8.3% por tenencia y 55.3% por consumo; arrojando el balance anual un promedio de 1.377 casos.

Durante el último bienio de 1991-92 ese promedio anual ascendió a 2.915 personas detenidas por estupefacientes: 30.9%; por tráfico; 23.3% por tenencia y 45.9% por consumo; significando estos datos un incremento del 112% anual respecto del período de los años setenta. Entre los detenidos, por nacionalidad, predominan los ecuatorianos (92.3%) y crecientemente los colombianos (5.4%).

En cuanto a la ligera evolución de los porcentajes de las variedades del delito dentro del crecimiento absoluto de detenciones por estupefacientes cabe señalar el ligero descenso de los casos de consumo y el aumento por casos de tenencia, más ligados al tráfico.

A pesar de las reservas aludidas más arriba sobre el hecho de que las cantidades confiscadas de droga pueden ser muy superiores a las cantidades declaradas en las confiscaciones por la policía y después destruidas generalmente por el Ministerio de Agricultura, de acuerdo a los datos disponibles caben algunas estimaciones.

En 1991 se confiscaron 809.7 kg. de clorhidrato de cocaína, 85.7 kg. de pasta y 158.2 kg. de base. En 1992 los valores correspondientes ascendieron a 3619 kg. de clorhidrato de cocaína, 161.3 kg. de pasta y 111.8 de base. De marihuana, que ocupa el segundo lugar en el volumen de las confiscaciones, en 1991 se capturaron 61 kg. y en 1992 132.3. Los decomisos de heroína ascendieron a 3.2. kg.

A este alarmante crecimiento del tráfico de estupefacientes en el transcurso de la década y de los dos últimos años hay que añadir una situación nueva: en este mismo período el Ecuador ha dejado de ser únicamente un territorio de tráfico, para convertirse en un gran importador y exportador de droga en grandes cantidades, y de cuyos volúmenes de decomiso sólo se tienen estimaciones por las capturas realizadas en el exterior, ya sea en tránsito o en puertos de desembarco, en Estados Unidos, Centroamérica o Europa.

En este nuevo contexto del narcotráfico ecuatoriano se sitúa una reciente instalación de plantas de procesamiento y producción de la misma droga. Sólo entre 1991 y 1992 se descubrieron y decomisaron 4 laboratorios de cocaína en Pichincha, se destruyeron importantes plantaciones de coca (78.199 plantas), en las provincias de Pichincha, Esmeraldas y Napo, de marihuana (1.219 plantas) y de amapola (17.191 plantas) en las provincias de Tungurahua y Carchi.

No es fácil establecer y menos medir las correlaciones entre los distintos géneros de delincuencia y violencia social con el fenómeno de la droga y del narcotráfico, siendo necesario considerar globalmente una crisis de sociedad o una crisis de la crisis, la cual se expresa en un deterioro generalizado de las condiciones de vida y en una creciente delincencialización de la sociedad.

Lo que sí resulta evidente es que en el imaginario o percepciones colectivas de la opinión pública, la actual situación por la que atraviesa el país, ilustrada por la crónica roja de los medios y la atención que en ellos se presta a los episodios de droga y narcotráfico, éstos aparecen como una causal y problema principales.

Opinión pública, droga y narcotráfico

En gran medida al margen de las vicisitudes de la guerrilla y del terrorismo que convulsionan a los países vecinos, la sociedad ecuatoriana ha intentado conjurar estas amenazas hipersensibilizándose con una opinión pública cifrada en la idea de que el Ecuador es una "isla de paz". Si a esto se añade que el país ha gozado, comparativamente, de una historia sin grandes revoluciones ni cruentos golpes de Estado, se comprende también una cierta nostalgia histórica por regímenes autoritarios (ejemplo, la ya casi legendaria figura de Velasco Ibarra) o por la benefactora y petrolera dictadura militar (1972-1979), y hasta un cierto miedo a la democracia (*).

En este marco ambiental, y dada la rapidez con que en los años 80 el Ecuador entró en la órbita del narcotráfico, los medios de comunicación social y el mismo discurso del Estado contribuyeron a plasmar una opinión pública muy sensible al fenómeno de la droga y narcotráfico. Y no es casual que dicho discurso, sobre todo bajo el gobierno autoritario de Febres Cordero (1984-88), empezara a enunciarse asociado a la amenaza del terrorismo y la guerrilla, con el que configura un síndrome ideológico muy singular.

De los resultados de una encuesta de opinión pública realizada en Quito en 1989 (CEDATOS) sobre los principales problemas del país, los entrevistados consideraron en un 37.9% que la droga y el narcotráfico eran el primer problema nacional, seguía en orden la crisis y condiciones económicas, 24.6%; la pobreza y subdesarrollo, 9.3%; desocupación, 6.0%; delincuencia, 2.7%; mal gobierno, 2.1%.

Asimismo, y según datos de una encuesta reciente (Opinion Research, abril 13, 1993 USIA), el Ecuador es el país que muestra la

* No es casual que un reciente sondeo de opinión (Opinion Research, USIA, abril 1993), confirmando los resultados de otro anterior (octubre 1991, sitúa al Ecuador entre los países andinos del área del narcotráfico en primer lugar de preferencias por un gobierno militar: 26% (Colombia 16%, Perú 11% y Bolivia 10%) en lugar de un gobierno democrático).

mayor desconfianza en el sistema judicial para resolver los problemas de insurgencia, terrorismo y narcotráfico: 65%; desconfianza muy superior a la de Bolivia (55.5%), Perú (48%) y Colombia (46%); mayor todavía es la desconfianza en el sistema penal: 75.5% (cuando en Bolivia es 70%, Colombia 62.5% y Perú 61.5%).

Esta elevada falta de confianza en el sistema judicial y penal resulta tanto más insólita y seria en el Ecuador, donde precisamente los problemas de insurgencia armada y terrorismo no existen, y donde a pesar de sus crecientes proporciones tampoco el narcotráfico es un problema comparable con los otros países andinos.

Asimismo, la opinión pública ecuatoriana es la que considera una mayor necesidad de diferentes formas de ayuda contra el narcotráfico; técnica 95%, económica 91%, militar 89%; muy superior a los otros países andinos (Bolivia, 78%, 75%, 63%; Colombia 77%, 65%, 63%; Perú 90%, 88%, 80%).

En conclusión, si el problema de la droga y del narcotráfico es en Ecuador muy inferior al que se presenta en Perú, Bolivia y Colombia, el síndrome del narcotráfico ha adquirido en el país una dimensión incomparable dentro de la misma región andina, y que sólo puede comprenderse y explicarse como un efecto de catalización de todo el proceso de crisis y de deterioro social que vive el país.

Quito, Mayo 29 de 1993

DIMENSIONES INTERNACIONALES DEL NARCOTRAFICO Y EL CASO DE ECUADOR.

*Adrián Bonilla **

Pese a la relevancia del tema del narcotráfico, los acercamientos que han existido en el Ecuador han enfatizado las dimensiones morales del fenómeno o han girado alrededor de estrategias de prevención del consumo. Desde el lado político, en cambio, su uso en el agitado escenario ecuatoriano, ha sido extremadamente instrumental, destinado bien a generar adhesiones o a deslegitimar actores en coyunturas específicas en donde se involucraban intereses de carácter inmediato. La información funcional a este tipo de prácticas, que por otra parte se ha generalizado en el Ecuador, ha tendido a ser espectacular y efectista antes que analítica; su capacidad de explicación es limitada y no es muy útil, incluso para la adopción de políticas públicas.

Seguridad y realismo en la guerra de las drogas.

En el año de 1982 el presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, declara la guerra a las drogas y convierte un tema que normalmente era tratado como parte de los programas de salud pública y prevención, mas bien componente de la agenda domestica, en un conflicto internacional que alcanza las dimensiones de reto a la seguridad nacional. Una vez que es así conceptualizado, las decisiones toman un cauce que involucra no solamente a las agencias policiales y de aduanas, sino al mismo ejército y a las fuerzas armadas de los países fuente. La guerra de las drogas se ha librado ya por más de 10 años, ha causado bajas, ha incidido en los sistemas políticos de varios países del continente, ha justificado una intervención militar

* Es PhD(c) por la Universidad de Miami, Investigador de FLACSO-Ecuador.
E-mail : adrian@flacso.ec

directa, la ocupación de un país extranjero y el derrocamiento de su gobierno, ha incrementado la presencia naval estadounidense en el Caribe, ha resaltado la influencia militar en varias naciones sudamericanas, pero aparentemente no ha podido triunfar.

Este acercamiento es inédito en las relaciones de Estados Unidos con América Latina, pues en la percepción tradicional de la seguridad, los gobiernos estadounidenses habían estado buscando básicamente tres propósitos u objetivos: la prevención de amenazas o presencias militares extracontinentales -fundamentalmente de la Unión Soviética-, el acceso a materias primas estratégicas y la estabilidad política y social de la región, o sea el desarrollo económico de esas naciones.

Bajo estas premisas el tema de la seguridad antisoviética subordinaba al de las drogas, incluso cuando éste envolvía gobiernos o funcionarios que cooperaban con los Estados Unidos. Sin embargo, a lo largo de los años ochenta la guerra contra las drogas se constituye con una agenda propia, no sólo por la dimensión de sus complejidades, el conflicto generado fuera de las fronteras y la cantidad de recursos destinados para su combate, sino porque el fenómeno de la adicción crece en los Estados Unidos y porque los medios de comunicación y la opinión pública, ven en el tráfico uno de los puntos centrales de atención para el consumo de información.

Dentro de la peculiar lógica que rodea a los conceptos de seguridad nacional, se plantea que la interacción entre los valores de la sociedad con el ambiente doméstico e internacional define los intereses de la nación. En el caso de los Estados Unidos éstos se podrían resumir vagamente en libertad, sobrevivencia y prosperidad. La seguridad nacional cumpliría el papel de proteger y extender dichos valores en contra de potenciales adversarios. Lo que ha ocurrido en el caso de la guerra de las drogas es que los valores mismos se encuentran en debate dentro del ambiente social doméstico respecto de la libertad, porque en cuanto a sobrevivencia y prosperidad se tendría que hilar muy fino para encontrar una amenaza real.

Desde un punto de vista complementario, la seguridad nacional estadounidense descansaría en la invulnerabilidad territorial de la nación, en el bienestar económico, en la promoción de un orden mundial favorable, básicamente pacífico, y en sus valores. A partir de

estos objetivos se definiría la intensidad de los intereses, su permanencia o transitoriedad, para concluir que ellos son de *sobrevivencia*, cuando hay la amenaza de destrucción de la nación o de su territorio; *vitales*, si la amenaza a la sobrevivencia puede gestarse o ser respondida dentro de cierto periodo de tiempo; *mayores*, cuando son importantes pero no cruciales y pueden ser negociados, dependiendo del grado de tolerancia que el reto implique, y *periféricos*, cuando no afectan el bienestar nacional, aunque si el de intereses privados.

El combate al narcotráfico percibe una amenaza que difícilmente puede ser considerada un reto a la integridad territorial, tampoco éste es un fenómeno premeditado por actor alguno con la capacidad de montar un operativo a largo plazo para desestructurar la sociedad estadounidense, no hay posibilidades de negociar su solución, en tanto el consumo es un patrón de conducta nacional y, aunque afectan los intereses de ciudadanos privados, no obedece a una lógica de interacción con unidades políticas nacionales. Por lo mismo, los intereses en juego no son de sobrevivencia, no son vitales, no son mayores y difícilmente alcanza la categoría de periféricos. Aun así, la guerra a las drogas es tratada como un problema que merece la intervención en otros estados y la movilización de la inteligencia y de los militares. La dimensión otorgada por los gobiernos republicanos ha sido la de una crisis mayor con América Latina, pero los enemigos identificados o son ubicuos, o no existen. El análisis realista falla en la descripción del problema y los actores, pero el discurso es exitoso porque sigue reproduciéndose, prácticamente sin cambios, y alimentando la estrategia antidrogas de los Estados Unidos. Hay una dinámica, entonces, que trasciende a las palabras, que convoca adhesiones, que construye consensos y que sirve para expresar relaciones de poder, no sólo en dirección de América latina, los gobiernos de los países andinos, las guerrillas y los carteles, sino hacia adentro de la formación social estadounidense.

Los objetivos de los gobiernos combatientes contra las drogas hacia América Latina pueden resumirse en tres puntos, todos dirigidos hacia la reducción de la oferta: presionar a la demanda (los consumidores) para rebajar la incidencia del abuso de psicotrópicos; disminución del nivel de crimen organizado en las calles de las ciudades de los Estados Unidos; y, apuntalar la estabilidad de los gobiernos

amigos, amenazados por la influencia de este negocio ilícito, esto último a su vez ayudaría a prevenir el consumo en dichos países, a minimizar el poder y corrupción de las organizaciones de narcotraficantes, a elevar la imagen de esas naciones en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y a preservar las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

La estrategia para enfrentar el problema en el ámbito internacional, básicamente de la producción de cocaína, está dirigida a destruir en los países fuente el cultivo, procesamiento y transporte hacia los Estados Unidos. Esta estrategia buscaría tres objetivos a corto plazo:

1. Fortalecer las capacidades institucionales y la decisión política de los gobiernos de Colombia, Perú y Bolivia para enfrentar a los narcotraficantes. Esto supondría asistencia, principalmente, en materias de seguridad y de entrenamiento militar, y subsecuentemente ayuda económica, a fin de respaldar la persecución, la extradición y el castigo de los narcos, lo cual de alguna manera supone respaldar también a jueces y funcionarios civiles.
2. Incrementar la eficiencia de la ley y de las tareas de represión y control, así como de las actividades militares, control de carreteras, ríos, bloqueo de precursores químicos, etc., en los tres países.
3. Infringir un considerable daño a las organizaciones del narcotráfico a fin de dismantelar sus operaciones, focalizando la acción en los cabecillas y sus subtenientes.

En realidad los tres objetivos se reducen a uno que es la presión física y militar sobre el narcotráfico, en el supuesto de que esa estrategia reducirá la producción y por lo tanto el consumo. No existe en los noventa una variación respecto de la política implementada a lo largo de la década de los ochenta. Los objetivos y los mecanismos usados han sido más o menos los mismos, pero los datos hacen pensar que no ha funcionado, a pesar de los progresivos aumentos presupuestarios para reforzar la interdicción. Efectivamente, la DEA estima que mientras en 1989 entraron a los Estados Unidos 695 toneladas métricas de cocaína, en 1990 esta cifra ascendió a alrededor de 900 toneladas métricas. A pesar de esto, el precio de la hoja de coca en los países fuente continua bajando al mismo tiempo que el

de la cocaína en los Estados Unidos, lo cual implica que probablemente el negocio tenga que producir más a fin de mantener la tasa de ganancias, pero el punto es que no existen indicadores que comprueben que el tráfico haya disminuido, de modo que el objetivo nacional no se ha conseguido y la estrategia ha sido un fracaso. Aun en el supuesto de que la oferta haya crecido en mayores proporciones que la demanda, otra de las metas, que es la disminución de la violencia callejera relacionada a las drogas en los Estados Unidos, no ha sido cubierta, entre otras causas por la lucha por mercados ilegales entre narcotraficantes y fuerza de trabajo disponible, especialmente entre los jóvenes.

En cuanto al efecto ideológico del discurso antidrogas, puede argumentarse que ante la conciencia de los consumidores del discurso, el narcotráfico pudo haber sustituido la noción de un fenómeno maligno y extraño, cuyas fuerzas buscan socavar la sociedad estadounidense, lo que en su tiempo representó el comunismo. Esto fue más evidente en la década de los ochenta cuando se asoció bajo la misma denominación al narcotráfico y a las insurgencias latinoamericanas, creándose el fenómeno del "narcoterrorismo" cuya indefinición podía ocultar una referencia por negación a todo lo que el discurso oficial afirmaba.

El realismo considerado como paradigma se fundamenta en tres premisas: a) Los Estados-nación o sus decisores políticos son los actores más importantes en sistema internacional; b) Hay una clara distinción entre política doméstica y política exterior; c) Las relaciones internacionales se definen en la lucha por la paz y por la guerra. Si se lo considera como el conjunto de supuestos de un programa de investigación científica al estilo de Lakatos es 1. Estadocéntrico, 2. los Estados son racionales y unitarios; 3. los Estados tienen como objetivo la búsqueda del poder. El ambiente internacional así concebido imagina una situación anárquica, similar a la visión licantrópica de la sociedad que tenía Tomas Hobbes, en que la seguridad de un Estado depende de su autosuficiencia básicamente de medios militares. El poder es la posibilidad que un Estado tiene de imponer a otro sus propias políticas y objetivos a través del uso potencial de la fuerza. Si este conjunto de ideas informa la política antidrogas norteamericana, la solución al problema del narcotráfico está enfocada en el lado de la provisión de drogas ilegales y dependería de que los

gobiernos de Colombia, Perú, Bolivia, México, Centro América y el Caribe, cumplieran con la estrategia diseñada por los "policy makers" estadounidenses.

Sin embargo esta percepción tiene algunos inconvenientes. En primer lugar, además de los Estados, la producción, distribución y consumo de psicotrópicos involucra a una serie de actores diferentes que van desde las mafias domésticas norteamericanas, hasta las organizaciones de narcotraficantes, sin contar con empresas financieras, bancos e industrias que participan en el negocio de lavado de dinero, o a grupos subnacionales como las guerrillas sudamericanas.

De otro lado los gobiernos de los países fuente en el tráfico de cocaína no están en capacidad de controlar su propio territorio, no sólo por la presencia de retos insurgentes, sino porque las condiciones sociales y económicas que rodean a sus sistemas políticos han determinado la existencia de una institucionalidad fundamentalmente débil en donde la premisa de que el Estado ejerce el monopolio del uso legítimo de la fuerza simplemente no existe. Mas aún, la experiencia histórica parece demostrar que la militarización del conflicto y su elevación al rango de problema de seguridad nacional y las medidas consecuentes de interdicción y control, han desplazado el centro de producción de drogas e incluso han influenciado los patrones de consumo. A la represión de la marihuana proveniente de México en los 70, le sucedió el "boom" colombiano de la cocaína en los ochenta, el mismo que derivó en el superadictivo crack. El uso unilateral de la fuerza, que se desprende de la autosuficiencia realista ha abierto la posibilidad de que se produzcan drogas sintéticamente o de que la producción se traslade a otros países que no han sido tradicionalmente productores, parece confirmarse en los últimos tiempos, en la medida de que el problema internacional, a la luz de esta suerte de análisis es procesado por actores unitarios y racionales, de modo que la intervención en el lado del consumo es secundaria.

La estrategia realista ha fracasado. El mercado de drogas se ha extendido, la política prohibicionista ha ampliado las ganancias del tráfico, ha complicado el panorama político y ha retado a la frágil institucionalidad de los países fuente. La violencia en los Estados Unidos no se ha detenido y se ha potenciado terriblemente en las naciones

productoras. Se ha expandido la capacidad de reproducción de los carteles y se los ha internacionalizado aun más; la producción se ha dispersado hacia zonas no tradicionales y, finalmente, se han tensionado las relaciones con distinta intensidad en diferentes épocas con los gobiernos latinoamericanos. La evidencia de todos estos puntos es más que contundente, es abrumadora.

A nivel latinoamericano, la constitución de la hegemonía estadounidense pasa también por el discurso antidrogas, pero más allá de eso y de las solidaridades que las necesidades económicas de las naciones y de sus élites domésticas así como de reproducción del sistema político puedan brindarle a los Estados Unidos, están los riesgos que ha generado y una coalición creciente de intereses divergentes que no se representan en todos los gobiernos de esos países. De todas maneras, los actores latinoamericanos no votan para presidente de los Estados Unidos, de modo que tendrán que esperar hasta que haya una crisis de verdad y el realismo pueda informar de una "realidad" más parecida a la que se imagina.

Los años de Clinton

La presidencia de William Clinton parece marcar la posibilidad de una estrategia general que se preocupe más de la demanda. Sin embargo, la percepción y el conjunto de ideas que constituyen el realismo, no ha sido abandonada, no sólo porque ésta es una forma de pensar la realidad internalizada en la política estadounidense a lo largo de cincuenta años, sino porque el énfasis en la demanda no significa, y los Estados Unidos han sido claros al respecto, abandonar posiciones respecto de la lucha en los países fuente.

Una consecuencia notable parecería levantarse de las nuevas circunstancias, y no tiene que ver con una reformulación de las presiones estadounidenses al mundo andino. Simplemente, la retórica antidrogas de los gobiernos republicanos ha sido disminuida en su importancia política, lo que implicaría que la propia importancia de los países productores de drogas para el Departamento de Estado es ahora secundaria. Esto, en resumidas cuentas significaría, como la evidencia empírica parece sugerir, no un cambio de la política antidrogas en la *region andina*, sino la periferización del tema para la agenda norteamericana, lo que no implica necesariamente buenas noticias para nuestros países.

El caso Ecuador

Las dimensiones del conflicto del narcotráfico se han agrandado en el Ecuador desde el año de 1989 hasta principios de 1992, a pesar de que los gobiernos ecuatorianos desde mediados de la década pasada se han comprometido, prácticamente en forma incondicional en los esfuerzos antidrogas, cuya iniciativa radica en Washington. Algunas razones pueden explicar tanto el fracaso en detener el fenómeno cuanto la persistencia de los Estados Unidos en su política.

El énfasis represivo de la estrategia norteamericano-ecuatoriana, ha contado con un consenso generalizado en la sociedad, sobre todo porque algunas de las consecuencias del conflicto son desconocidas para la población, entre ellas, la violencia que acompaña a los procesos productivos en Colombia, Perú y Bolivia. Un elemento adyacente es el hecho de que el Ecuador asume como propios los problemas que legitiman tal estrategia en la sociedad estadounidense, por ejemplo consumo y violencia callejera relacionada con las drogas. Sin embargo, ambas variables son empíricamente menores en el Ecuador, lo que ha supuesto que alrededor de ellas se construya un andamiaje ideológico y propagandístico, que es capaz de generar adhesiones.

Una conclusión parecida se desprende de el análisis de los procesos de lavado de dinero, que ha sido un tema que se ha advertido como un peligro en la economía ecuatoriana, dadas sus dimensiones relativamente pequeñas. Pero, a falta de investigaciones econométricas, existen múltiples versiones y contradicciones, lo que ha redundado en el uso político del problema, tanto para legitimar medidas antidrogas, como para generar potencial electoral para algunas fuerzas partidistas.

El narcotráfico en el Ecuador continúa siendo un fenómeno que se conoce primordialmente desde perspectivas valorativas. Sus implicaciones políticas y los efectos sociales que trae consigo han sido explorados hasta el momento muy débilmente. La suposición de que se trata de una amenaza que por su naturaleza no llega a conocerse nunca, ha terminado por enajenar la realidad de los procesos sociales que esta práctica ilegal desencadena.

El involucramiento del Ecuador en la guerra de las drogas, hasta principios de 1990, fue conceptualizado como periférico respecto del

complejo de producción de coca-cocaína y otras drogas ilegales. Si bien se reconocía que en ese país se podía estar lavando dinero, refinando materia prima, comercializando precursores químicos, así como cumpliendo funciones de estación de tránsito, no existían datos que precisen la dimensión del conflicto. Ninguna de estas características de la inserción ecuatoriana parece haber cambiado, excepto que el papel que el país juega ya no puede considerarse como secundario, si se toman en cuenta aquellos indicadores que han construido lo que el gobierno norteamericano supone que es la realidad y que han sustentado el denominado "éxito" en esta lucha; es decir, capturas de embarques, sospechosos tras las rejas y laboratorios destruidos.

Lo anterior no puede explicarse solamente a partir de los esfuerzos realizados por el gobierno ecuatoriano, encaminados a fortalecer las medidas de control y represión, que han sido ortodoxos en la aplicación de la estrategia antidrogas, y que han significado una reforma legal estructural en el sistema penal del país y en alguna legislación que opera sobre el sistema financiero. La explicación pasa por una realidad de carácter internacional que atraviesa la voluntad de los decisores ecuatorianos, en el supuesto de que hayan imaginado alternativas, y ubica el proceso político en actores sobre los que no tienen control, como los propios traficantes y aun el mismo gobierno estadounidense.

Aparte de contribuir a la retórica que legitima las políticas antidrogas y participar, generalmente con observaciones de procedimiento, en cuanto foro internacional estatal se haya organizado para combatir el narcotráfico, los gobiernos ecuatorianos no han presentado iniciativas autónomas; al contrario, se han adherido reiteradamente a la estrategia general antidrogas diseñada o representada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, que ha sido la política que ha llevado la iniciativa, o que ha impuesto su hegemonía.

De esta suerte, una política alternativa supondría la consolidación de la presencia estatal en la región, a través de su institucionalidad, lo que no puede llevarse a cabo si no se toman en cuenta mecanismos para promover el desarrollo en los países afectados por el tráfico. Procedimientos como los sugeridos, que implican reformas estructurales para que se reviertan en mayores espacios de participación ciu-

dadana (y de representación), esto es de ampliación de la democracia, no pueden llevarse a cabo en contextos bélicos en los cuales la imposición de la fuerza crea respuestas sociales que terminan subvirtiendo el orden o eludiéndolo a través de mecanismos informales. De otro lado, para la política norteamericana pueden implicar un sentimiento nacionalista de rechazo, sin contar con el hecho de que la estrategia está limitada por la afluencia de fondos estadounidenses, que aísla a otras regiones del mundo involucradas en el tráfico.

En el Ecuador, en donde las fricciones de las fuerzas armadas, tanto con narcotraficantes como con grupos guerrilleros colombianos han sido mas bien ocasionales, el gobierno ha respaldado la decisión militar de participar en la refriega, incluso con recursos propios que no han esperado la ayuda norteamericana. La inserción en la guerra de las drogas ha sido concebida como una suerte de extensión de la Iniciativa para las Américas, por las ventajas eventuales que los productos de exportación tendrían en la relación comercial.

Conclusión

En lo que tiene que ver con la detención del creciente narcotráfico, el Ecuador no depende de una realidad limitada a sus fronteras. El circuito de producción coca-cocaína, que es la motivación más clara de esta guerra, es un fenómeno internacional que atraviesa varios países e interpela una serie de actores heterogéneos. Condiciones de origen histórico y estructural han determinado un entorno de pobreza en toda la región andina que supone la adaptación de estrategias de sobrevivencia, una de las cuales es el cultivo en los países vecinos. En la medida que el Ecuador cumple una función en el complejo productivo de drogas ilegales, el problema no puede ser solucionado solamente con políticas locales.

Es así que a falta de una iniciativa propia, y por el hecho de no existir tampoco una política común andina, tanto porque la situaciones de los países productores no son idénticas, cuanto por su competencia en el mercado estadounidense de exportaciones legales, el Ecuador ha hecho propios el discurso y la estrategia antidrogas de los Estados Unidos. Esto ha causado una serie de impactos sociales que van desde la reforma de importantes cuerpos legislativos, hasta la redefinición en los hechos de las políticas de seguridad, así como del rol de la policía y de las fuerzas armadas.

NARCOTRAFICO Y EFECTOS SOCIALES: CONSUMO Y VIOLENCIA EN ECUADOR, A INICIOS DE LOS NOVENTA

*Xavier Andrade **

1. Introducción

El privilegio de ópticas represivas en la lucha contra las drogas en el Area Andina, no es sólo producto de imposiciones basadas en diagnósticos unilaterales que, desde Estados Unidos, se dirigen hacia nuestros países. En ella confluyen múltiples actores internos que manejan el problema en concordancia con diversos intereses de corto y largo plazo.

En Ecuador, a mediados de la década de los ochentas, desde las esferas del poder se refuerza un discurso que reconoce al país, por un lado, como una "isla de paz" en comparación con la violencia social y política del resto de Los Andes, y, por otro, se acepta la existencia de líneas de articulación creciente en términos de la economía política del narcotráfico. Como resultado de esta paradoja, el balance oficial -compartido ampliamente por los medios de información- exalta los avances en la lucha por frenar el fenómeno, a la vez que aboga por mayor "ayuda" internacional, la misma que ser redoblada para el año 92 según fuentes norteamericanas (cfr. USDS, 1991 a: 11).

Ecuador, a diferencia de Perú, Bolivia y Colombia, es definido principalmente como un espacio que sirve de "puente" para una parte relativamente considerable de la cocaína destinada a la exportación y de sustancias químicas precursoras dirigidas a las zonas de procesamiento. Otra vinculación relativamente importante parecería ser su papel como estación de lavado de dólares especialmente en las esfe-

* Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, Ecuador
E-mail : xavier@flacso. ec

ras de circulación del capital financiero y, aparentemente, también en áreas de bienes raíces. Sin embargo, la información -inclusive académica- sobre estos temas es todavía poco clara.

Desde esta perspectiva -signada en términos generales por un discurso triunfalista en el combate al problema- los cambios en la legislación interna aparecen como una demanda sentida por absorber dimensiones recientes de desarrollo del fenómeno, así como para la radicalización de las políticas represivas que sustentan los argumentos de los decisores políticos. Así, desde Septiembre de 1990 el país cuenta con una "moderna" ley sobre drogas. En el proceso de su elaboración y posterior promulgación, se destacó el cambio de actitud del presidente Borja (socialdemócrata, 1988-92) desde un sistemático silencio sobre el contenido ultrarepresivo del anteproyecto original, hasta la defensa pública de su compromiso por poner fin al problema, en base a la aplicación de las medidas más violentas contenidas en ese documento que, una vez retocado, fue aprobado por el Congreso.

Tal posición puede ser vista como una continuidad del discurso de su máximo opositor político, el ex-presidente Febres Cordero (conservador, 1984-8), quien durante su gobierno exaltó entre sus éxitos la aniquilación de la "narcoguerrilla" -una ficción comprobada en el caso ecuatoriano- y la destrucción de sembríos de coca, actos cargados de tal imaginaria política que lo hicieron merecedor a ser considerado como un líder en la guerra y como modelo de comportamiento para el resto de gobernantes andinos, tanto desde la perspectiva norteamericana como desde la de sus más recalcitrantes opositores políticos.

La nueva ley mantiene explícitamente la óptica represiva dominante en la tradición de la legislación ecuatoriana sobre el problema desde 1916, tradición que puede leerse como un reflejo de los acuerdos internacionales sobre las drogas. La coyuntura actual incluye un ingrediente nuevo puesto que está marcada por el levantamiento de una limitada actitud crítica por parte de la opinión pública a los aparatos institucionales vinculados al control y a la represión, especialmente dirigida hacia la Policía Nacional debido al conocimiento público de niveles de corrupción que atravesarían inclusive las esferas superiores de mando de tales instituciones. Este hecho promovió

inclusive la reestructuración de ciertos organismos de la Policía. No obstante, justamente una de las respuestas institucionales ha sido exaltar la alta funcionalidad policiaca en la lucha contra las drogas y otras formas delictivas, con lo cual el debate ha sido poco a poco desplazado de la escena política.

En este trabajo se busca brindar una aproximación a ciertos efectos sociales relacionados con la lucha contra las drogas en Ecuador, para lo cual centrará su interés en los actores sociales que se vinculan al fenómeno del narcotráfico desde el plano del consumo. Dicho acercamiento resulta pertinente para el caso ecuatoriano en la medida de que las actividades represivas se han dirigido tradicionalmente hacia consumidores y pequeños traficantes. La coacción sobre tales actores se ha constituido en un importante parámetro de éxito en la guerra contra las drogas, para justificarla en el plano interno.

Para los fines de este trabajo, inicialmente se hará un balance respecto de los estudios sobre drogas en este país, para discutir, más adelante, las limitaciones y posibilidades implícitas en los trabajos sobre efectos sociales, centrándolo particularmente en las discusiones actuales sobre el avance del consumo interno, y, en una segunda instancia, sobre uno de los grupos de consumidores considerados como el más problemático desde la perspectiva social por su adscripción a la producción de procesos violentos.

2. Para un balance de los estudios sobre drogas

Si consideramos la producción académica sobre el tema de las drogas en el contexto internacional y específicamente sobre la Región Andina, se puede constatar que las ciencias sociales en Ecuador apenas han empezado a dar sus primeros pasos en una reflexión que es a todas luces necesaria. Solamente en el año '88 se inician los primeros trabajos de investigación social sobre algunas dimensiones contemporáneas asociadas al problema de las drogas. La consecuencia positiva de tal intento ha sido la de ampliar la discusión al abordar los distintos temas más allá de las ópticas médicas y/o jurídicas que predominaron en el acercamiento a las drogas. No obstante, escasos trabajos que responden a perspectivas sociológicas han sido publicados, lo cual obstaculiza su difusión en las esferas académicas, aparte del poco interés institucional por crear espacios para mantener discusiones alternativas sobre las drogas.

Así, hemos asistido a la reciente producción de trabajos sobre los procesos macroeconómicos que involucra el juego del dinero ilegal, estudios breves y aislados que carecen todavía de metodologías adecuadas para abordar los diferentes sectores que han sido impactados en la economía (Acosta y Little, 1990; Luna, 1991). Miño (1991) ha desarrollado una interesante propuesta metodológica sobre el lavado de narcodólares, pero limitada en su operacionalización al estudio del dinero circulante en el mercado negro cambiario. En esta misma línea pretende ubicarse el trabajo de Romero sobre el problema de la "narcoquímica" (1990), el mismo que da pautas para pensar en la imagen del Ecuador como una "sociedad narcotizada", esto es atravesada en sus diferentes dimensiones por la droga, no obstante, se precisa una rigurosa revisión de los datos cuantitativos que allí se exponen, puesto que la información sobre la industria de precursores es contradictoria.

Otro filón de análisis interesante, pero que igualmente se enfrenta a la poca confiabilidad de los datos que actualmente se manejan, y, además al silencio oficial sobre el problema, es el de la ciencia política. Trabajos como los de Páez (1989, 1991) y Bonilla A. (1990, 1991a y 1991b), han ayudado a esclarecer la relación entre la guerra contra las drogas como política internacional y su repercusión para el país y el área andina. En todos ellos implícitamente se encuentra una crítica a la ausencia de una propuesta y -estricto sensu- de una política nacional y regional que pueda afectar al fenómeno en su globalidad y que permita reconsiderar el problema en términos de la multilateralidad del mismo. Tales trabajos, además, brindan elementos iniciales para clarificar los procesos de toma de decisiones sobre la política anti-drogas.

Desde una perspectiva jurídica, el trabajo de Salgado y Albán (1989) expone una interesante revisión de la legislación ecuatoriana sobre el asunto drogas desde la Ley de Comercialización del Opio (1916) hasta la que se hallaba vigente a la fecha de publicación del estudio, confrontando los diversos marcos jurídicos con las resoluciones que se tomaban en el contexto internacional. Por otro lado, siempre en la línea jurídica de reflexión, el estudio de Bonilla P. (1990) se ha problematizado sobre la potencial permeabilidad del marco jurídico actual frente a los procesos de inversión económica ligados a "narcodólares". Finalmente, el trabajo de Banda y Andrade P. (1991) se

preocupa sobre la permeabilidad del sistema judicial en su conjunto a la corrupción derivada de las prácticas judiciales atinentes a causas relacionadas al narcotráfico.

Particular atención merece el trabajo de Núñez (1990) sobre el tratamiento del problema drogas en los medios de comunicación del país. Aunque a nivel teórico se mantiene en límites interpretativos tradicionales en la aprehensión de los medios como aparatos de dominación cultural, su riqueza radica en ilustrar la manipulación informativa respecto de "la droga" al develar el discurso abstracto y universalista que atraviesa la elaboración de mensajes en los medios de prensa, en ciertos líderes de opinión y a través de determinadas expresiones comunicacionales concretas.

Estudios sobre efectos sociales

En cuanto al campo de los efectos sociales, en lo relativo al consumo de drogas, se destaca el esfuerzo investigativo desarrollado por Andrade P. y Bonilla P. (1990) sobre la primera "encuesta epidemiológica" realizada en el país para el año '88. En realidad se habían ejecutado investigaciones anteriores con parecida intencionalidad pero con marcadas deficiencias metodológicas y, además, restringidas a ciertos sectores poblacionales definidos a-priori como "consumidores". Se trata, entonces, del primer trabajo cuantitativo riguroso que llega a brindar un panorama relativamente confiable respecto de este fenómeno en el país, permitiendo trazar líneas de comparación con la realidad andina.

En esta perspectiva, se destaca la aproximación a un modelo andino de consumo de sustancias psicoactivas en términos de las de mayor prevalencia entre legales e ilegales. En dicho contexto los índices encontrados -entre las drogas ilegales- para el caso ecuatoriano contrastan como los más bajos de la región. No obstante, en este mismo trabajo, llama la atención la persistencia en mantener un sesgo que, a la luz de los mismos datos resultantes de la encuesta, parece sobredimensionar el consumo de ciertas sustancias psicoactivas -precisamente las ilegales- en comparación con aquellas que saltan a la vista como las de mayor prevalencia vital, anual y mensual, esto es las bebidas alcohólicas, el tabaco y los psicofármacos.

En otros trabajos, dicho aspecto apenas es relativizado de cara al

problema de la prevención del consumo de drogas (Andrade P., 1990).

En un estudio más reciente pero todavía preliminar, la investigación sobre el consumo es reducida directamente a las drogas ilegales más usadas, esto es marihuana, sulfato de cocaína y clorhidrato de cocaína, añadiéndose exclusivamente a los psicofármacos, sin discutirse teóricamente tal corte teórico-metodológico (Andrade P. y Herrera, 1990).

Sobre este mismo tema, existe un documento, también en elaboración, que intenta presentar un modelo explicativo del consumo de drogas en Ecuador a partir de un marco teórico sistémico (Laufer, 1990). En la medida de que el proceso de modelación, tal como es definido por la Teoría de Sistemas, requiere de un fuerte asidero en datos cuantitativos, prácticamente inexistentes, la empresa parecería condenada al fracaso, aunque aporta interesantes datos sobre diversas variables involucradas, allende el sesgo teórico de esta corriente interpretativa que permea todo el análisis al tratar el problema como una "desviación".

Otro aporte interesante, relacionado con estas problemáticas, ha sido desarrollado alrededor del abandono espontáneo del consumo de drogas ilegales (Andrade P. y Villacís, 1989). Se trata de un trabajo eminentemente cualitativo, de corte psicologista, que recoge las experiencias de los informantes en tanto consumidores y de las motivaciones que tuvieron para dejar voluntariamente las drogas, esto es sin entrar en un contexto formalizado de rehabilitación. Algunos elementos son puntualizados pero no desarrollados, como, por ejemplo, el problema de los modelos culturales de consumo, los contextos y la expectativas vinculados a tales modelos.

Finalmente, el uso de drogas ha sido estudiado atendiendo a determinados actores sociales, concretamente los niños de la calle (Tenorio, 1989) y los pandilleros juveniles (Andrade, 1990). Ambos son trabajos cualitativos que se preocupan por rescatar el discurso y la vida cotidiana de los informantes pero con enfoques diferentes; el primero se problematiza sobre el consumo desde un marco teórico adscrito a la psicología lacaniana, mientras que el segundo es una etnografía en el sentido clásico del término tal como éste es utilizado en Antropología. Ambos deben ser vistos como intentos iniciales, cu-

yo principal aporte, desde mi perspectiva, es el de abrir la reflexión hacia el conocimiento "desde adentro" sobre el asunto de las drogas, tal como es experimentado por grupos específicos de consumidores "problemáticos", más allá de la apreciación meramente retórica y la crítica abstracta que los define como ejemplificadores de las "situaciones extremas" ocasionadas por el consumo.

En cuanto a los aportes desde la Antropología, que es el campo de estudio que nos interesa discutir particularmente, el panorama es muy pobre. Se destaca un tratamiento tradicionalmente afinado respecto del uso de sustancias psicoactivas como un elemento que juega en la estructuración del pensamiento mágico-simbólico de las sociedades indígenas. Por otro lado, respecto del estudio sobre sus usos "modernos", cabe mencionar dos aportes puntuales. El primero, de Sánchez Parga (1990), quien estudia a la coca en las sociedades andinas, analiza su consumo desde una perspectiva histórica en contraste con las especificidades del fenómeno de las drogas en la actualidad. A pesar de que tal estudio tiene la bondad de ubicar a esa sustancia en el marco de una "socio-lógica" cultural de consumo, por otro lado, se hace eco explícitamente del discurso anti-droga -al que cuestiona en principio- al asociar el uso de drogas en las sociedades contemporáneas directamente a alguna forma de "delincuencia social", lo que permitiría definir a nuestras sociedades como "culturas ilícitas".

Otro trabajo antropológico se remite al estudio de la comercialización de drogas ilegales en pequeña escala y constituye una primera aproximación etnográfica a las dinámicas implícitas en el tráfico de drogas ilegales desde los pequeños traficantes (Andrade, 1990). Tal aproximación da cuenta de una dinámica diferente a la prefigurada en los discursos oficiales, según la cual multiplicidad de relaciones y de estrategias de supervivencia (reciprocidad, redistribución, restricción del mercado, comercialización interna a las redes clientelares, etc.) desvirtúan la imagen de "empresarios amorales", a la vez que ubican a los traficantes en el punto de conexión entre la oferta y la demanda, y no en la dirección o control del mercado. Así se entiende que la vigencia de estructuras de comercialización marginales, no jerarquizadas, débilmente constituidas y fragmentarias posibilitan el movimiento del negocio, independientemente de su vinculación a la supuestamente maquiavélica estructura del "narcotráfico" visto como

un todo. Desde esta perspectiva, la calidad de estos actores como "soporte" de la acción represiva en tanto "articulación" del narcotráfico con la sociedad, se ve desmitificada o, por lo menos, relativizada.

Una vez vislumbrado este panorama inicial de los estudios sobre drogas y narcotráfico en Ecuador, que echa algunas luces sobre las limitaciones en el debate académico respecto del tema, habría que considerar las repercusiones efectivas de la lucha contra las drogas en nuestro país para situar la necesidad del reforzamiento de esfuerzos investigativos respecto de las distintas dimensiones que cobra el fenómeno, y, particularmente, respecto de los efectos sociales y las formaciones sociales afectadas por tal lucha.

3. Los números de la represión

Los datos oficiales relativos a la población penitenciaria dan cuenta del hecho de que los delitos relacionados con estupefacientes pasaron a situarse como los de mayor recurrencia en el año '90, cuando representaron el 35.30 % de la totalidad de reclusos a nivel nacional, desplazando -por primera ocasión- a los delitos contra la propiedad y contra las personas, los mismos que tradicionalmente habían sido siempre los más relevantes a lo largo de toda la década. Por otro lado, la población carcelaria femenina, a nivel nacional en el año '90, estuvo conformada en algo más del 72 % por casos vinculados a drogas. En contraste, para el año '82 -primer período para el cual existen cifras oficiales- este fenómeno representó sólo el 18.46 %, es decir casi la mitad del porcentaje actual de presos. No obstante, ya en los dos años inmediatamente posteriores ocupan la segunda posición para luego volver a descender. Sin embargo, la tendencia situaría al narcotráfico como la tercera causante de apresamientos en la primera mitad de los ochentas, mientras que en la segunda su curva ascendente es notoria. Hasta aquí todavía se podría pensar en términos triunfalistas en la cruzada si se afirman tales cifras como indicadores sobre el crecimiento efectivo de la represión al problema. No obstante, estos datos deben enmarcarse en un contexto concreto, que es el que detallaremos.

Ecuador puede ser un caso paradigmático para ilustrar ciertas aparentes contradicciones implícitas en los discursos anti-drogas que se resuelven en la práctica bajo el denominador común del tratamiento

punitivo del problema. Así, se puede entender que a lo largo de los diversos marcos legales se refuerce la persecución y coacción contra los vendedores frente a la "piadosa asistencia" demandada para los consumidores. Las leyes se mueven entre un enfoque "duro" hacia los expendedores y un trato "blando" (prevención y rehabilitación) hacia los usuarios. Tales premisas funcionan en el plano discursivo, inclusive a nivel de la opinión pública.

En la práctica, sin embargo, si se analizan los datos relativos al auge de la guerra antidrogas en el país, se destaca que la superpoblación de las cárceles se debe en buena parte al encarcelamiento de consumidores, tal como lo revela el número de aprehensiones anuales. Según el Departamento de Estado norteamericano, se establecen los siguientes datos sobre detenciones -por casos relacionados con narcotráfico- realizadas por las instituciones nacionales de control y represión durante los últimos años:

1985: 2.120 detenidos	1988: 2.173 detenidos
1986: 1.900 detenidos	1989: 2.550 detenidos
1987: 2.730 detenidos	1990: 3.367 detenidos

Se destacaría una tendencia ascendente en los años correspondientes al actual gobierno, aunque el '87 fue el de mayor crecimiento relativo. A tales cifras habría que agregar los datos oficiales de INTERPOL relativos a sus reportes anuales (1985 - 1989), los mismos que confirman tales tendencias, pero, a la vez, revelan un alto porcentaje de personas que dentro de la categoría "detenidos" corresponden a consumidores, a los cuales se añadirían aquellos que son aprehendidos por mera tenencia, para hacernos una idea concreta de quienes son mayoritariamente afectados:

	Por consumo	Por tenencia	Por tráfico
1985:	63.2 %	9.6 %	31.3 %
1986:	65.3 %	6.2 %	28.4 %
1987:	66.1 %	8.3 %	25.5 %
1988:	59.9 %	8.1 %	32.1 %
1989:	57.1 %	19.3 %	23.5 %

Dos paradojas se destacan: la primera es que la legislación ecuato-

riana -incluyendo a la vigente- en sentido estricto no penaliza el consumo puesto que no lo distingue como figura jurídica; la segunda es que en el año '87, considerado como uno de los de mayor éxito, el grupo de "traficantes" representa sólo una cuarta parte de la totalidad de arrestos, mientras que el de consumidores constituye las dos terceras partes.

4. Sobre el consumo

En el país no existen datos cuantitativos respecto de la evolución del consumo de drogas ilegales. Hay cifras para un corte temporal, correspondientes al año 1988, siendo las únicas que pretenden tener validez a nivel nacional (cfr. Andrade P. y Bonilla P., op.cit.). Los resultados de esa encuesta fueron publicados recién en 1990, y, a partir de esa fecha existen solamente dos documentos correspondientes a momentos diferentes de avance de la única investigación global sobre la demanda interna en la actualidad.

Esta investigación se desarrolló inicialmente en las ciudades más grandes del país, esto es Guayaquil y Quito, y, posteriormente se concentró en la segunda, siguiendo criterios metodológicos claros y teniendo como marco referencial a la encuesta nacional del '88. En la primera fase, la encuesta fue poblacional, mientras que en el segundo momento se restringió a una población de consumidores que fuera representativa estadísticamente, añadiéndose un estudio cualitativo.

En el primer trabajo, los datos cuantitativos respecto de la evolución del consumo en este intervalo temporal tienden a recoger variables -agrupadas bajo la noción de "campo de acción"- que inicialmente no se habían considerado para la encuesta epidemiológica, esto se relaciona con el hecho de que se buscaron referencias comparativas entre la población consumidora y los no consumidores, más que remitirse al estudio de la prevalencia vital.

De ahí que los datos cuantitativos que se exponen a lo largo del trabajo no se hallen dirigidos a brindar elementos para medir una evolución del fenómeno, puesto que, de hecho, el informe relativiza sus propios aportes respecto de este aspecto.

Los principales aportes, desde nuestra perspectiva, radican en la exposición de cierta información relativa a las opiniones y a las repre-

sentaciones sociales respecto de las drogas. En este sentido se destacan las percepciones sobre el trato diferencial que merecen los consumidores respecto de los vendedores, por ejemplo. En el primer caso, la población se inclina claramente a favor de un trato de corte "humanitario", esto es que se fincan las expectativas en torno a la prevención, además del control en la esfera escolar y apoyo bajo la forma de consejerías de algún tipo; apenas algo más del 10 % considera la represión policial como alternativa de tratamiento a los usuarios.

En contraste, las opiniones frente a la comercialización de drogas ilegales expresada en referencia a los vendedores de drogas, remarcaban una tendencia abiertamente represiva de la sociedad frente al problema ya que la mayoría de la población -las dos terceras partes- se pronunció a favor de las soluciones más represivas tales como muerte, cadena perpetua, aumento de penas y/o mayor control policial, mientras que alrededor de un 22% en Quito y un 16 % en Guayaquil abogaron por soluciones tales como integrarlos a la sociedad y/o brindarles empleos alternativos (Andrade P. y Herrera, 1990: 11).

Es interesante destacar en esta contraposición cómo el conjunto de la sociedad reproduce la dicotomía básica que habíamos discutido más arriba, entre un tratamiento blando a consumidores y respuestas duras contra los vendedores. Esto da cuenta de la permeabilidad de los discursos hegemónicos frente al problema de las drogas. En este sentido se puede entender la marcada reacción de rechazo, en ambas ciudades, frente a una hipotética legalización sobre el uso de psicoactivos. No obstante, no se puede dejar de mencionar que los porcentajes de acuerdo -parcial o total- son también significativos puesto que un 12 % en el caso quiteño, y, un 9 % en Guayaquil simpatizarían con esa opción (id. 12).

No obstante, el informe citado discute también cómo tal permeabilidad atraviesa al conjunto de la sociedad, incluyendo a la propia población consumidora, lo cual podría permitir en el futuro problematizarse sobre el impacto de las políticas hegemónicas en la determinación del carácter de los grupos de usuarios así como en el fenómeno del consumo en sí mismo. Esto, sin duda, es un llamado a aproximaciones de corte político e histórico a este fenómeno, puesto que el problema que se hallaría en juego es estudiar los procesos a

través de los cuales "representaciones oficiales del 'problema' de la droga han sido asimiladas a las representaciones reales que los usuarios realizan de sí mismos y de sus hábitos, permitiendo actuar a las 'precauciones' alarmistas como para auto-satisfacer sus propensiones" (Henman, s.f.: 10).

En este sentido es significativo que los autores, al considerar comparativamente las representaciones entre consumidores y no consumidores respecto de la penalización a la comercialización, y sobre la legalización, destaquen una coincidencia entre los dos grupos como tendencia general. No existen diferencias relevantes, y los matices existentes apuntarían a una leve declinación de actitudes punitivas por parte de los propios consumidores; desde esa perspectiva, "se puede observar que el discurso social determina la opinión del grupo de usuarios" (id.: 26).

El trabajo de Herrera (1992) interesa particularmente por su "aproximación a la oferta desde la demanda". Su interés radica en brindar los primeros aportes sobre la extensión del mercado interno sobre la base de estimaciones cuantitativas de diversa índole, dentro de las cuales se prioriza la información levantada en una peculiar encuesta dirigida exclusivamente a la población consumidora de drogas ilegales. Aunque los datos expuestos son preliminares, el trabajo explicita los procedimientos utilizados para su consecución y, sin duda, dicho esfuerzo merece ser sometido a una crítica metodológica detenida que, para fines de este trabajo, no interesa realizar. Con esta consideración, cabe anotar algunos indicadores interesantes.

El volumen de consumo interno de drogas ilegales a nivel nacional, para el año '91, correspondería a un estimado promedio de 29'694.450 de dólares anuales (op.cit., parte 3: 5), la mayor parte de éste sería gastado en marihuana, puesto que tal sustancia es la de mayor demanda nacional (id. 7), pese a ser la de menor gasto comparativo respecto del sulfato y/o clorhidrato de cocaína. Finalmente, la demanda anual interna sería de aproximadamente 50 toneladas métricas de marihuana, algo más de 7 de base de cocaína, y más de una tonelada para el clorhidrato de cocaína. Algunos otros datos se consignan respecto del comportamiento del mercado, los mismos que permiten matizar las investigaciones desarrolladas al respecto (cfr. Andrade X., 1990).

Finalmente, hay que considerar el trabajo de Pérez (1992) como el primer intento de investigación antropológica sobre grupos heterogéneos de usuarios de drogas ilegales. Se trata de una aproximación etnográfica con énfasis en el enfoque "emic" -esto es la interpretación de los propios informantes- que es de interés particular dada la capacidad de interpretar a "la droga" -en tanto objeto y en tanto forma simbólica- como una construcción cultural, puesto que de allí se deriva su valoración en la vida cotidiana y, además, se precisan las lógicas implícitas a las prácticas del consumo según el tipo de drogas utilizadas.

Algunos aspectos relevantes de este trabajo son el apuntalamiento de una visión alternativa a los discursos hegemónicos respecto de las drogas, a través de la desmitificación de elementos articuladores de tales discursos. Así, por ejemplo, se puede interpretar la reflexión sobre las "iniciaciones" de los consumidores, como una ruptura frente a la imagen que ubica al pequeño traficante como suscitador de la demanda (op.cit.: 10-4). La investigación citada afirma el rol del grupo de consumidores como catalizador del consumo no sólo al iniciar a nuevos usuarios, sino también como agente de reproducción de la comercialización de las sustancias, imponiendo dinámicas extra-monetarias tales como la redistribución -interna a las redes de usuarios- para modificar las características internas del mercado en su conjunto (id. 15-7, 20- 1,24). Las redes de usuarios, además, presentan un funcionamiento estable a lo largo del tiempo, esto se ejemplifica en los casos expuestos, en la forma como los consumidores son reclutados y permanecen afines al grupo a lo largo de toda una década (id. 10- 2).

Un problema común en las investigaciones sobre el consumo de drogas que se expresa en el trabajo citado deriva de la influencia de los discursos de la política anti-drogas sobre los datos que se privilegian. En este sentido, se entiende el otorgamiento de especial atención a los casos "problemáticos" y, aunque se reconoce la heterogeneidad de los grupos de usuarios, no se explota suficientemente esta veta que podría llevar a una mejor comprensión del problema del consumo en relación a usos funcionales, esto es no como disruptores de la vida social sino mas bien como catalizadores de la productividad.

En la medida de que se trata de un trabajo preliminar, se espera que en el futuro éstos y otros aspectos tales como los modelos culturales

de consumo sean profundizados. Así, a pesar de que el principal corte metodológico radica alrededor de la tipología de sustancias consumidas, la información expuesta no da cuenta de la heterogeneidad al interior de tales grupos, tendiendo a confirmarse hipótesis que derivan más de elaboraciones ideológicas sobre el tipo de drogas y sus modelos de consumo, antes que de la exploración etnográfica. Un aporte para tal discusión es el que se expone en este trabajo al discutir a continuación el pandillerismo juvenil.

5. El consumo y la violencia

Uno de los grupos que constituye la población de consumidores, y que, dadas sus particularidades, ha sufrido una represión abierta es el de las pandillas juveniles afincadas principalmente en la ciudad de Guayaquil. En este acápite discutiremos una experiencia etnográfica relacionada con las pandillas, dado que dicho fenómeno ha sido mostrado permanentemente como la expresión más lúcida de la articulación entre drogas y violencia social, lo cual ha legitimado prácticas represivas. Desde esta perspectiva, puede presumirse que la guerra contra las drogas funciona como ejercicio ideológico, que define como "perversos" los perfiles y las prácticas de determinadas formaciones y actores sociales; así, el caso de los jóvenes pandilleros puede resultar paradigmático para el caso ecuatoriano, puesto que se muestra como el fenómeno social más violento especialmente desde mediados de la década pasada.

El año 1987 fue considerado como el del auge del pandillerismo "según el Jefe de la Policía de Guayaquil, hay más de 1.000 pandillas localizadas en los barrios suburbanos" (V., 871002). En ese mismo año la policía guayaquileña formó un cuerpo represivo especial denominado G.E.A. (Grupo Especial Antipandillas), con la finalidad explícita de combatirlas, con lo cual se afirmaba su consideración como formaciones sociales patológicas para este tipo de asociación, percepción que sirve para corroborar las versiones apocalípticas del discurso oficial -basado, ahora, en la articulación entre tráfico y consumo- debido a sus expresiones delictivas y violentas que trascienden a la sociedad de afuera, y que las ubica como víctimas y, a la vez, victimarias del "narcotráfico".

Para dicho año, el conflicto se plantea entre "las autoridades versus pandillas" (La Segunda, 870901 -60), extendiéndose geográficamente

al área de influencia del puerto, y complejizándose con la existencia de problemas colegiales relacionados con pandillerismo. Ambas tendencias se han ido profundizando hasta 1992. En los momentos más álgidos de la violencia pandillera se llegó incluso a establecer un índice de 10 homicidios por mes.

En el año de 1988, cuando las pandillas ya se han extendido a sectores de clase media, la postura oficial siguió convencida de que la voluntad política es suficiente para eliminar el problema -ahora social y no solamente juvenil. Obviamente las meras intencionalidades y las medidas represivas no fueron suficientes para superar el conflicto. Para el año '89, las cifras oficiales fluctuaron entre 1.200 y 1.500 pandillas. Si bien estos datos ilustran la manipulación de la información, puesto que los únicos registros revelan cifras muy por debajo de las expuestas, en última instancia permiten dar cuenta de una tendencia creciente que trasciende a la existencia de la camada original de pandilleros, dándose así una continuidad en el fenómeno. Durante ese año, la actividad pandillera tuvo un recrudecimiento entre Agosto y Septiembre, aunque a lo largo de todo el período los medios de comunicación continuaron alertando a la opinión pública, dando cuenta de la violencia como una práctica recurrente. En esa ocasión otra vez la declaratoria oficial -esta vez expresada en la voz del Intendente de Policía de Guayaquil- fue apocalíptica: "Guerra a muerte contra pandilleros" (L.S. 890813). Así mismo, el Frente Social del gobierno nacional declaró una "Campana Anti-pandillas" (E. 890913, 1A).

En el período más reciente, la prensa ha informado sobre el fenómeno del pandillerismo desde una óptica delictiva; así, se ha asistido a la recurrencia de noticias de crónica roja en las que se asocian mecánicamente violencia y consumo de drogas. El principal aporte de este trabajo es que, a través de la elaboración de una tipología de las sustancias psicoactivas consumidas, sus modelos de consumo y su funcionalidad en la vida cotidiana de los pandilleros, tal asociación puede ser replanteada.

Dado que el énfasis de la investigación estuvo dado alrededor de la violencia, se estudió a las drogas en función de tres contextos específicos: los ritos preparatorios a la confrontación guerrera interpandillera, la lucha armada en sí misma, y la preparación para la realiza-

ción de actos delictivos. Como contrapartida, se consideraron también las prácticas cotidianas. Desde esta perspectiva, se destaca el uso de psicofármacos sin receta médica (principalmente estimulantes) en asociación con alcohol como las sustancias utilizadas como catalizadoras de prácticas violentas de cualquier género (desde peleas interpandilleras hasta homicidios y delitos contra la propiedad y las personas). Los psicofármacos, en este contexto, constituyen drogas eminentemente sociales, esto es de uso compartido, y su ingesta es preferencialmente masiva. De hecho, las motivaciones para su uso son percibidas explícitamente para la realización de un trabajo comunal: la guerra. En tanto preparación ritual para tales eventos, tales drogas son un elemento virtualmente omnipresente. Es evidente que, si se está hablando de grupos juveniles de alta conflictividad social (se enfrentan alrededor de una batalla "seria" mensualmente, y mantienen una cotidianidad delincuencial), el uso de pastillas sin prescripción adquiere una dimensión nueva, y, desde nuestra perspectiva, ubica su utilización en el plano de los problemas contemporáneos de la droga en Ecuador, dada la especificidad del comportamiento de este grupo de actores sociales que forma parte de la masa de consumidores nacionales.

Bajo un modelo similar se consume el alcohol. La utilización del mismo atraviesa todas las actividades cotidianas de las pandillas, esto no quiere decir que sus miembros se embriaguen todos los días, sino mas bien que tal droga es utilizada en cualquier contexto, desde lo meramente socializador, lo recreativo y lo festivo, hasta en las ritualidades violentas. La mezcla con pastillas funciona como catalizador perfecto de los valores y actitudes necesarios para actuar eficazmente en la violencia. Para las prácticas delictivas, en cambio, el alcohol es utilizado de la misma forma que cotidianamente se lo haría para fines de socialización. Es decir que se trata de dosis considerablemente menores, no necesariamente embriagantes, idóneas para estimular al individuo a la realización de actividades que pueden resultar altamente peligrosas.

Contrariamente a lo que se cree, los modelos culturales de consumo de las drogas ilegales utilizadas corresponden a patrones extendidos en formaciones sociales heterogéneas. Solamente el sulfato de cocaína promueve ciertas modalidades de acción delictiva en procura de mayor cantidad de droga requerida. No obstante, en estos últimos

casos, quien participa no es la pandilla en su conjunto sino individuos aislados que mantienen membrecía, y que se hallaron involucrados en una sesión trunca de consumo. Entonces, hay que dejar en claro que, a diferencia de drogas tales como las legales arriba mencionadas, la base es utilizada de forma marginal y eventual en las prácticas delictivas.

Mientras que con marihuana las prácticas de consumo se reducen a la socialización tal como se conoce en otros grupos no necesariamente vinculados a la delincuencia ni a la violencia. Es más, la hierba está definida como una droga antitética al estado guerrero. En comparación con la otra droga ilegal privilegiada por los pandilleros, el basuco, esta última es significativamente más barata y no ha incitado, en ningún caso, a actividades violentas en procura de la consecución de la droga. Esto es así porque, dada la farmacología de la sustancia, que promueve efectos secundarios muy marcados hacia el aletargamiento, lo que hace que los individuos tiendan a valorar más los placeres del descanso antes que la guerra. Esto en contraposición al estado "alterado", angustioso y paranoico de la post-basucada.

Desde esta perspectiva, los actores del pandillerismo pierden su calidad de "soporte" de prácticas represivas que se extienden inclusive a sectores populares más vastos, y de "articulación" entre "la droga" -sutilmente manejada siempre en abstracto por los mass media- y la violencia social. Así, asistimos en lo interno, entonces, a una ampliación de las bases sociales de la perversidad justificada por el reforzamiento de políticas represivas.

6. Conclusiones

Cabe puntualizar algunos elementos críticos respecto de los avances logrados, enfatizando particularmente en los estudios sobre efectos sociales. Uno de los principales problemas que debe ser tomado en cuenta es el carácter aislado de los diferentes trabajos. Tanto en campos tales como la ciencia política, como en los estudios económicos, y en las aproximaciones cuantitativas, sociológicas y antropológicas, los estudios hasta aquí realizados son esfuerzos sin coordinación entre ellos, lo que redundará en el carácter inicial de los mismos, toda vez que se detecta la inexistencia de un diálogo, y, por lo tanto, de un debate académico respecto de cada avance en particular. Habría

que agregar que ello se relaciona con la ausencia de respaldo institucional para este tipo de estudios.

Los trabajos se inician, como hemos anotado, a partir del año '88 mediante dos esfuerzos -con apariencia de ser institucionales- diferentes y bajo intereses también distintos. El uno ha tenido un carácter académico, pero no ha constituido una propuesta articulada, sino levantada mas bien sobre la base de estudios que corresponderían a los intereses particulares de quienes los llevaron a cabo al interior de la institución (Flacso). Las temáticas privilegiadas, en este sentido, debieron remitirse al uso de fuentes secundarias principalmente. En este sentido habría que entender que el levantamiento de datos de primera mano fue ciertamente marginal en este grupo de investigaciones.

No obstante, el gran aporte de este primer grupo de trabajos es haber levantado cuestionamientos frontales a políticas que -en términos de las relaciones internacionales- sólo pueden ser leídas como una reproducción acrítica, y muchas veces folklórica, de discursos gestados unilateralmente. Siendo Ecuador un país en el cual los discursos hegemónicos tienen un eco profundo en la sociedad civil, hecho que se expresa en la ausencia de un debate interno sobre los problemas implícitos en el tratamiento oficial de las drogas, hay que destacar que tal aporte ha sido ya reconocido, aunque sea coyunturalmente, a través de ciertos medios de comunicación.

Es justamente en el nivel de la necesidad del levantamiento de discursos alternativos frente a las posturas oficiales donde se encuentra el empate entre este primer grupo de trabajos y aquellos que estuvieron financiados por una institución, cuya existencia se halla justificada alrededor de labores de prevención, la Fundación Nuestros Jóvenes. De estos esfuerzos, lo más importante es que se han levantado valiosos datos cuantitativos que, en una u otra medida, ayudan a brindar un panorama global del fenómeno de la demanda interna en el país, así como aspectos colaterales relacionados a ella. Esto constituye en sí mismo un aporte, pese a todas las críticas que se pueden levantar respecto de la riqueza de este tipo de aproximaciones a fenómenos estigmatizados, puesto que lo único que existía antes era una manipulación completamente arbitraria de una información procurada de fuentes heterogéneas y nada rigurosas. El desafío, por lo tanto, es mantener rigurosidad teórica y metodológica en este tipo

de mediciones, pero, además, guardar un manejo objetivo de la información así levantada, puesto que un rasgo común en este tipo de trabajos, hasta ahora, es la no explicitación de una serie de supuestos que sesgan tales acercamientos en función, la mayoría de veces, de los intereses institucionales cuya proximidad al sobredimensionamiento del fenómeno es un requerimiento para su misma existencia. En este sentido se puede entender, en cambio, el eco encontrado por buena parte de esta información por parte de los medios de comunicación, y, particularmente, en los informes sobre Ecuador elaborados desde organismos norteamericanos (cfr. USDS, 1991a).

Finalmente, cabe destacar que las investigaciones cualitativas financiadas por esta misma vía institucional tienen el mérito de permitir un acceso de primera mano a la realidad de grupos poblacionales involucrados inclusive en consumos definidos como "problemáticos", tal como se ha ilustrado en este trabajo cuando se abordó la relación entre drogas y violencia. Ello permite la relativización de ciertos elementos articuladores de los discursos hegemónicos, que, en la medida en que puedan ser tratados de una forma más sistemática y, a la vez en un mayor diálogo con el tipo de acercamientos que permiten las perspectivas antes citadas, podrían permitir la revisión de ciertas políticas punitivas, así como la crítica al manejo oportunista del tema de las drogas desde las instancias de poder.

Bibliografía

- Acosta, Alberto y Paul Little, "El narcotráfico y la deuda externa" en AA. VV., *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América*, Grupo de Trabajo sobre Deuda externa y Desarrollo, Quito, 1990.
- Andrade, Pablo, "Uso y abuso de sustancias psicoactivas en el Area Andina", en *Rev. Sociedad, Juventud y Drogas*, Nº 3, FNJ, Quito, 1990, pp. 167-172.
- Andrade, Pablo y César Banda, *Diagnóstico y requerimientos del Sistema Judicial Ecuatoriano*, ILANUD, Quito, 1991
- Andrade Pablo y Paul Bonilla, "El consumo de drogas en el Ecuador: una aproximación cuantitativa" en *Revista Sociedad, Juventud y Drogas*, Nº 3, Quito, Fundación Nuestros Jóvenes, 1990.
- Andrade, Pablo y Carlos Herrera, "Usuarios de Drogas Ilegales, informe de investigación de la encuesta poblacional", Informe preliminar de Investigación, Quito, Fundación Nuestros Jóvenes, 1990.
- Andrade, Pablo y Lucía Villacís, "Por qué se abandonan las drogas: un estudio sobre ex-usuarios habituales de marihuana y cocaína", Informe de investigación, mimeo FNJ, Quito, 1990.
- Andrade, Xavier, "Pequeños Traficantes, estudio antropológico sobre la comercialización de drogas ilegales en pequeña escala", Quito, Fundación Nuestros Jóvenes, 1990.
- Andrade, Xavier, "Pandillas Juveniles: una aproximación etnográfica al problema de las drogas y la violencia", Informe de Investigación, s.e., Quito, Fundación Nuestros Jóvenes, 1990 a.
- Andrade, Xavier, "Fronteras violentas en la ciudad: el pandillerismo juvenil en Guayaquil", monografía de FLACSO, Quito, 1991 a.
- Andrade, Xavier, "Antropólogos como empresarios morales: una ironía leída desde las drogas y el manejo del tiempo", monografía de FLACSO, Quito, 1991b.
- Bagley B., Bonilla, A., Páez A. (eds.), *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*, Flacso-North South Censa, Quito, 1991.

- Bonilla, Adrian, "Ecuador: actor internacional en la guerra contra las drogas" en Bagley B., et. al. (eds.), op. cit., 1991 a.
- Bonilla, Adrian, "Las insospechadas virtudes de lo perverso", ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, 1991 b.
- Bonilla, Paul, "El lavado de dólares en el Ecuador: la perspectiva jurídica" en Bagley, et. al. (eds.), op. cit., pp. 125-142, 1991.
- Del Olmo, Rosa, "La geopolítica del narcotráfico", ponencia presentada en el Seminario Internacional Impacto del Capital Financiero del Narcotráfico en el Desarrollo de los Países de América Latina y El Caribe, La Paz, 1991.
- Dirección Nacional de Rehabilitación Social, "Estadísticas del Sistema Penitenciario Ecuatoriano", informe anual, Quito, 1991.
- Henman, Anthony, "Aspectos cognoscitivos de la mente humana: hacia una genealogía de las representaciones", s.e., s.f.
- Herrera, Carlos, "Usuarios de drogas ilegales: informe sobre la encuesta a consumidores", informe preliminar de investigación, mimeo Fundación Nuestros Jóvenes, Quito, 1992.
- INTERPOL, "Estadísticas de las labores del Servicio de Estupeficientes e Interpol de la Policía Nacional", Años 1985, 1986, 1987, 1988, 1989.
- Laufer, Jacques, "El consumo de drogas en el Ecuador: un modelo explicativo", documento de trabajo, mimeo FNI, Quito, 1990.
- Luna, Jorge, "Cocaína y Sociedad" en Revista *Sociedad, Juventud y Drogas*, N° 4, Fundación Nuestros Jóvenes, Quito, 1991.
- Miño, Wilson, "Lavado de dólares y narcoeconomía en el Ecuador" en Bagley, et. al. (eds.), op. cit., pp. 106-125. 1991.
- Núñez, Pilar, "Los medios de comunicación y la droga", Informe de Investigación, mimeo FNI, Quito, 1990.
- Páez, Alexei, "Bibliografía comentada: drogas en el Ecuador y breve análisis preliminar", documento Flasco-Ecuador, Quito, 1988.
- Páez, Alexei, "La inserción ecuatoriana en la dinámica Andina del narcotráfico", en Bagley, et. al. (eds.), op. cit., pp. 142-170. 1991.

- Pérez, Santiago, "Usuarios de Drogas Ilegales: una aproximación etnográfica", Informe preliminar de investigación, mimeo Fundación Nuestros Jóvenes, Quito, 1992.
- Romero Simancas, Nelson, "La narcoquímica ecuatoriana en la década de los ochenta", en AA. VV., *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América*, Grupo de Trabajo sobre Deuda externa y Desarrollo, Quito, 1990, pp. 173-204.
- Sánchez Parga, José, "El uso de la droga en las tradicionales sociedades andinas, una lección para la historia", en AA. VV., *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América*, Grupo de Trabajo sobre Deuda externa y Desarrollo, Quito, 1990, pp. 65-92.
- Salgado Hernán y Ernesto Albán, "Investigación Jurídica: análisis y evaluación de la legislación ecuatoriana. Lineamientos básicos para una reforma legal" en Revista *Sociedad, Juventud y Drogas*, N° 1, Quito, Fundación Nuestros Jóvenes, 1989.
- Tenorio, Rodrigo, *Los niños en la calle y el uso de drogas*, FNI ed., Quito, 1989.
- U.S.D.S. (United States Department of State):
- International Narcotics Control Strategy Report, March, 1990.
 - International Narcotics Control Strategy Report, March, 1991a.
 - International Narcotics Control Foreign Assistance Appropriation Act, Fiscal Year 1992 Budget Congressional Submission, 1991.
 - * Adicionalmente, se consultó la Revista *Vistazo* en sus publicaciones correspondientes a la década del '80, y, los siguientes periódicos:
 - * La Segunda (L.S.); Expreso (E.); El Comercio (C.)

DENUNCIAS SOBRE LA DEA EN BOLIVIA 1986 - 1993

Alberto Rivera Pizarro ()*

1.- Presentación

Este ensayo resume las denuncias sobre abusos de la DEA en sus aspectos conflictivos para la sociedad boliviana y no de las acciones de esta agencia en Bolivia para calibrar sus éxitos o sus fracasos. Se han agrupando y comentado las denuncias más significativas que se registraron en los nueve periódicos nacionales desde 1986 hasta 1993, como un examen de los distintos tipos de violencia que se generan a partir del control al tráfico de drogas.

2.- 1986 - 1989: El remolino de Huanchaca

El 25 de septiembre (1986) el MNR enfrentó un problema de magnitud continental: el descubrimiento casual de Huanchaca. El naturista boliviano Noel Kempff Mercado, el piloto de la avioneta que los conducía Juan Cochamanidis y el guía Franklin Parada fueron acribillados por narcotraficantes el 5 de septiembre de 1986 cuando aterrizaron en la meseta de Caparuch en la zona conocida como Huanchaca, la gran factoría de cocaína a 700 kms. de Santa Cruz y 550 de Trinidad (aprox.). Pocos días después fue asesinado el Diputado Edmundo Salazar, (el 10 de octubre) quien investigó este caso y, luego de acumular evidencias, se preparaba para solicitar al Parlamento Boliviano el retiro de los militares norteamericanos y la expulsión de la DEA por encubrimiento y retención de información.

La celeridad con que se produjo este asesinato, a sólo 16 días del descubrimiento de la factoría, mostró la magnitud de intereses que

(*) Sociólogo, Investigador de CERES y Docente de Sociología de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS).
Centro De Estudios De La Realidad Economica Y Social C.E.R.E.S. Bolivia.
E-mail : ceres@unbol.bo

estaban en juego y el peligro de efectuar una investigación seria: Huanchaca, denunció Salazar, producía los fondos con los que el Consejo Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, apoyaba la guerrilla de los "contras" nicaragüenses sin el consentimiento del Congreso de los EE.UU. existiendo por tanto, encubrimiento de la DEA a las operaciones de Huanchaca que tenía 12 años de funcionamiento. El informe de la Comisión Parlamentaria investigadora, redactado por los Diputados Edmundo Salazar y Róger Cortez, hizo hincapié en la responsabilidad de la DEA por el triple asesinato de Huanchaca, considerando que dos de sus agentes Jimmy Bradley y Jesús Gutierrez, sobrevolaron la zona el 3 y el 19 de agosto, sin denunciar la existencia de la fábrica de cocaína. El pueblo cruceño declaró a ambos funcionarios "personas no gratas" y fueron conminados a abandonar el país (Presencia 17-III.1992).

Salazar iba a solicitar al Congreso Boliviano la salida de los militares norteamericanos, la expulsión de los agentes de la DEA involucrados en el bochornoso caso y que la policía cuente con independencia [de la DEA] para operar contra el tráfico ilegal de drogas (manuscrito del 4 de octubre) murió antes de hacerlo.

La inconsistencia de los argumentos esgrimidos por la Embajada Norteamericana provino del Embajador Richard Bowers quien se limitó a declarar: "no hay ninguna gota de verdad en aquellas acusaciones que pretenden vincular a la agencia norteamericana anti-droga DEA, con el narcotráfico y la desbaratada fábrica de cocaína en Huanchaca, con la subvención de los EE.UU. a los contra-nicaragüenses", pero no ofreció pruebas ni cooperación para una investigación independiente. Las declaraciones ambiguas para defender a la DEA y la presencia de 330 efectivos militares, provocó un gran debate en la prensa que acusó a dicha agencia con los cargos de "encubrimiento", "ocultamiento de información", "lenidad para colaborar con el rescate de los precursores avaluados en 5 millones de dólares" (600 turriles, de los cuales sólo se rescataron 230 y se pretendió hacer creer que habían sido incinerados sin que existieran rastros de semejante eliminación) y "último responsable" de todas las operaciones militares en Bolivia entre los meses de julio a septiembre de 1986.

En un despliegue bien montado de "desinformación", entre noviembre y diciembre de 1986, 56 policías bolivianos fueron dados de baja

(4 de diciembre), se condenó a 12 años de prisión a un prófugo Roberto Suárez, actualmente en prisión, después de un juicio de 4 años, se reestructuró la policía por una serie de conflictos internos a partir de un caso: del Mayor de Policía Ciro Jijena. El 5 de junio (1986) había rechazado un soborno por \$us. 30.000 para ocultar una incautación de 750 kilos de cocaína y 50.000 dólares de una avioneta, entregó la incautación al Tte. Coronel Quinteros quien entregó a las autoridades de Cochabamba sólo 592 kilos y la avioneta. Jijena denunció que existía protección oficial al narcotráfico de los organismos policiales y por ello fue separado de su cargo y sometido a juicio penal por las autoridades superiores del Comando de la Policía Boliviana.

Se depuró a autoridades de gobierno, jueces de la Corte Suprema de Justicia y vocales de Cochabamba, Oruro, La Paz y Santa Cruz que protegían al narcotráfico, mientras se imponía silencio a las vinculaciones internacionales del caso Huanchaca que comprometían a la administración norteamericana y a la DEA.

Durante 1987, la prensa volcó la atención en los sucesos nacionales, evidentes por su notoriedad, haciendo recaer la responsabilidad de la existencia de Huanchaca y de sus implicaciones como un caso más de narcotráfico nacional.

Probablemente las reiteradas denuncias incomodaron a la DEA y a los asesores políticos que deciden sus acciones. La reacción de la policía anti-droga fue de endurecimiento y se expresó en operativos impactantes por la violencia utilizada.

Así, en junio agentes de UMOPAR y la DEA victimaron de dos disparos cuando estaba de espaldas en el suelo, al Dr. Jorge Estívariz Justiniano, médico veterinario de 35 años, cuando fue interceptado en una motocicleta que conducía Luis Fernando Roca Suárez, hermano de "Techo de Paja" un connotado traficante (Ultima Hora 24-VI-89).

El 22 de junio, Agapito Abebaje Amebeja, moto-taxista, perdió la pierna izquierda por una ráfaga de ametralladora cuando miembros de la DEA y UMOPAR efectuaban en un operativo en Santa Ana de Yacuma y dispararon sobre la motocicleta en la que era transportado el periodista Javier Roca Diez.

2.- 1990: la formación de una conciencia nacional contra los excesos de violencia

El 20 de marzo, el ejército boliviano envió una patrulla de la 7ma. División aerotransportada al Chapare para investigar las denuncias campesinas. En su informe destacaron que en el cuartel de UMO-PAR se detenía a campesinos y se los liberaba previo el pago de 500 ó 1.000 dólares ó el 50% del valor de los vehículos decomisados. Esta División se enfrentó con la DEA porque no los dejaron pasar una barrera de la zona roja, manifestando un problema de jurisdicción y de falta de respeto a la soberanía, ya que ni el propio Ejército pudo ingresar a su propio territorio (Espinoza en Seamos 1991, Drogas: el debate boliviano Nº 1, La Paz; p. 100).

Los dirigentes de la COB denunciaron que la DEA había enterrado explosivos y volado un camino en una supuesta pista de aterrizaje del Chapare, pero lo extraño del caso es que se trataba de una "curva del camino" y por tanto, no podría haber sido una pista de aterrizaje.

La Asamblea Permanente de los Derechos Humanos denunció que el 7 de agosto, UMOPAR y los asesores norteamericanos destruyeron con explosivos un camino en el Parque Isiboro Sécure, afectando a 20 viviendas, los daños civiles nunca fueron resarcidos.

El 24 de septiembre la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento boliviano denunció que varias poblaciones del Chapare fueron dañadas por explosivos lanzados desde los helicópteros de UMOPAR.

El 28 de septiembre, el Diputado Gregorio Lanza denunció que la DEA en una operación de rastrillaje a campesinos a orillas del río Isinuta (Chapare) detuvo a 15 campesinos, pero no incautó ningún gramo de cocaína.

El 14 de noviembre, Evo Morales, dirigente campesino denunció que la DEA y UMOPAR intervinieron los corregimientos de Isinuta, Eterazama y Puerto Patiño deteniendo 300 campesinos.

3.- 1991: el nuevo rostro del anti-imperialismo

El cúmulo de denuncias contra la DEA, no sólo provenía de dirigentes campesinos, de la COB o Derechos Humanos. Varios Diputados

y Senadores de la República se pronunciaron en contra de los abusos. El 6 de julio, un Jefe de las FF.AA. Cmdte. Jorge Moreira señaló que esta Institución había solicitado al Gobierno la expulsión del país de los agentes de la DEA autores de agresiones y atropellos contra oficiales y bienes militares en relación a una fallida operación antinarcóticos.

Evo Morales, dirigente cocalero denunció que diez miembros de la DEA y UMOPAR allanaron la comunidad Litoral, deteniendo a varios campesinos y en el cuartel de Chimoré [base de UMOPAR y la DEA] el campesino Alejandro Velasco fue muerto de un impacto de bala (Los Tiempos 26-III-91).

El 9 de noviembre el abogado Julio Egüez Justiniano denunció que la DEA extraditó por su cuenta al súbdito israelita Elías Ohana, por supuestos cargo de narcotráfico, contraviniendo el artículo 3 del Código Penal de nuestro país: "Ninguna persona sometida a la jurisdicción de las Leyes Bolivianas podrá ser entregada por extradición a otro Estado, salvo que un tratado internacional o convenio de reciprocidad disponga lo contrario" (Código Penal, ART.3:18-19) (El Diario, 9-XI-91).

4.- 1992: El avasallamiento de la soberanía nacional

El 15 de marzo la Comisión Parlamentaria que investigó de nuevo el caso Huanchaca declaró a la prensa que "se han reunido indicios suficientes que vinculan a la DEA con la existencia de la fábrica de cocaína de Caparuch (Huanchaca), confirmando así la hipótesis sobre la complicidad y encubrimiento al narcotráfico en Bolivia o el control directo por parte de la CIA, del enorme laboratorio para financiar la guerrilla de la contra nicaragüense" (El Diario 15-III-92). La Comisión evidenció que los precursores nunca fueron incinerados [pese a un informe de UMOPAR a cargo del My. Rogelio Vargas que afirmaba la quema de 700 turriles] y que más bien fueron trasladados a otra factoría "Huanchaca II" a 50 kms. de la primera y se sospecha que hay decenas de pequeña factorías en las proximidades (Hoy, 20-III-92).

Ante demandas de información acerca de la presencia de la DEA en Bolivia, finalmente el 1 de abril de 1992 el Sub-Secretario de Defensa Social (dependiente del Ministerio del Interior) Gonzalo Torrico

informó que en Chimoré (Chapare) están 7 agentes que prestan cooperación en inteligencia e información y que en todo el país hay 32 agentes de la DEA (Ultima Hora, 1-IV-92).

La prensa de Santa Cruz denunció que el agente de la DEA David Wheler que durante 1987 y 1988 investigaba a los narcotraficantes Jorge Roca Suárez (techo de paja) y William "Pato" Pizarro, en realidad adquirió de ambos más de una tonelada de cocaína para trasladar a los EE.UU. a razón de \$us. 5.000 el kilo violando las Leyes bolivianas (D.S. 22337 del 14-X-1989) y cometiendo el delito de "encubrimiento" al mantener en secreto durante dos años las actividades de narcotraficantes (Levine en Hoy, 2-V-92). "Techo de Paja" está en una cárcel de los EE.UU. procesado por delitos de narcotráfico en el Distrito sur de California pero fue absuelto de toda culpa por "falta de pruebas", pero no será liberado todavía (Presencia, 29-III-92); "Pato" Pizarro fue misteriosamente asesinado en Colombia, desconociéndose el paradero de la droga en los EE.UU.

El 28 de junio Roger Cortez, miembro de la Comisión que en 1986 investigó el caso Huanchaca dijo que "la DEA conocía desde mediados de junio [1986] la existencia de la fábrica de cocaína que funcionaba en el Parque Nacional de Huanchaca y no precisamente desde el 3 de agosto cuando se realizó el vuelo de reconocimiento aéreo".

El Secretario de Estado Melvyn Levitski, señaló que "es muy lamentable que se trate de culpar a los EE.UU. del problema de Huanchaca... "este es un problema boliviano que tienen que resolverlo los propios bolivianos" (El Mundo, 13-V-92). La DEA no tiene nada más que decir sobre este caso. Uno de los hechos más notables que coronaría definitivamente el cúmulo de denuncias nacionales contra la DEA se produjo el 14 de julio en Santa Cruz, cuando el agente de la DEA Bryan Donaldson en estado de embriaguez, hirió de bala al ciudadano Angel Roca Suárez en horas de la madrugada en el local "El Punto". El agente fue detenido por la Unidad de Criminalística, pero esa misma noche fue liberado con la garantía de la Consulesa Marilyn McKenney de los EE.UU. y evacuado a su país por la Embajada estadounidense. El aeropuerto de Viru-Viru estuvo prácticamente "tomado" por agentes norteamericanos y Donaldson abordó el avión de American Airlines diciendo que "su mamá había fallecido" (Hoy 4-VII-92).

1992 fue un año de permanente zozobra para el campesinado tropical. Ninguna denuncia fue esclarecida, ninguna responsabilidad reconocida por UMOPAR y DEA y ningún daño resarcido a humildes familias campesinas afectadas por confusas operaciones de control.

El asesinato Diputado Salazar tenía razón. En 1993 El Semanario Uruguayo "Brecha" el 22 de enero volvió a vincular a Huanchaca y la CIA. El ex-agente de la DEA Michael Levine relató al periodista Samuel Bilken, toda la casuística de encubrimiento de la DEA sobre la existencia de Huanchaca y sobre la intervención de la CIA norteamericana que facilitaba el abastecimiento mensual de cocaína a agentes en Miami destinados a financiar los planes de la "contra" nicaragüense. Levine relata las sorpresas que derivan del encubrimiento de la CIA como es el caso de que dos traficantes bolivianos José Roberto Gasser y Alfredo Gutierrez fueron detenidos cuando salían de un Banco en Miami con 3 millones de dólares, pero el Fiscal dejó caer todos los cargos y el Juez ordenó su libertad. Levine afirma "mi seguro de vida consiste en denunciar", es evidente que este ex-agente de la DEA "sabe mucho" y añadió que abandonó la DEA porque en ciertos niveles cuando el narcotráfico tiene poder político, "la inteligencia justifica la droga... "yo soy policía y me manejo con evidencias".

Conclusiones

La actuación de la DEA en Bolivia está plagada de denuncias, pero probablemente ninguna de ellas sería admitida como "prueba fehaciente" en los tribunales norteamericanos, aún existiendo cientos de testigos que respaldarían las acusaciones.

La guerra contra las drogas está decididamente perdida, ya que en el campo policial la justicia boliviana lleva ventaja a la norteamericana que, por ejemplo, absuelve a "Techo de Paja" por falta de pruebas, después que éste vendió una tonelada de cocaína a la DEA; en tanto que en Bolivia existen más procesados que seguramente serían absueltos en los EE.UU. si la DEA los protegiera.

La revisión de denuncias y casos de corrupción de la Policía Boliviana que está virtualmente manejada por una mafia, realmente abruma al lector. Lo indignante es la impunidad existente para castigar a los implicados en el narcotráfico y las paradojas en la relación DEA-

FELCN. Por ejemplo, los 35 oficiales de la Policía Boliviana dados de baja en septiembre de 1992, algunos de ellos acusados por la propia DEA, "gozan de buena salud" y fueron reincorporados, uno de ellos es actualmente agregado policial en Washington: el Cnl. Willy Arriaza Monje, ayudante general y seguridad de Arce Gómez en la dictadura de García Meza, quien asaltó el Ministerio del Interior el día del golpe (1980), y el Cnl. Freddy Chávez que mató a un narcopiloto para quitarle tres millones de dólares, es el actual Comandante de Policía en Santa Cruz.

La DEA es el brazo derecho de inteligencia militar que respalda la doble moral de los poderosos en el negocio multimillonario de la guerra contra las drogas. Un dirigente campesino mencionó una figura interesante: "si alguien vendió alguna vez la Torre Eiffel a algunos incautos, los EE.UU. nos han vendido varias veces la Estatua de la Libertad con su estrategia de lucha contra las drogas". Esta lucha no sólo es un fraude, sino la mayor estafa del siglo a los pueblos andinos y al pueblo norteamericano.

La imagen de la DEA en el pueblo boliviano es negativa. Los únicos optimistas sobre los éxitos de la lucha contra las drogas son los jefes de la agencia en Bolivia. Para el pueblo boliviano, la presencia de la DEA trae como consecuencia niveles de violencia y rechazo social porque exceden sus funciones de asesoramiento policial. El ciudadano medio sabe que desde 1986 al presente los volúmenes de exportación ilícita de cocaína no se han reducido, los precios del kilo de cocaína permanecen estables y que las personas detenidas por narcotráfico sólo son "incautos secundarios". El verdadero poder, detrás de la administración norteamericana, es independiente de los avatares e incongruencias de la guerra contra las drogas en los países andinos.

PROPUESTAS

HACIA UNA NUEVA POLITICA DE CONTROL DE DROGAS

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA COMISION ANDINA
DE JURISTAS ***

Introducción

La Comisión Andina de Juristas ha venido realizando el seguimiento de las políticas de control de drogas que se han ejecutado en los países de la comunidad internacional, especialmente en los de la región andina. Ellas priorizan el control penal como instrumento principal de ejecución de políticas del Estado. En este trayecto, no han logrado detener los múltiples efectos del tráfico internacional de estas sustancias, y menos han resuelto los problemas concernientes a la salud pública en los países donde se realizan los actos de producción, tráfico y consumo. La actual política internacional de control, con la finalidad de impedir el uso y el consumo de drogas, recomienda castigar penalmente la provisión ilícita de éstas. Dichas concepciones y las estrategias puestas en práctica, han demostrado ser ineficientes, ya que no han logrado disminuir la demanda ni reducir la oferta ilegal de drogas controladas.

El problema del narcotráfico no deja ver el problema de las drogas. La sobrepenalización de las conductas relacionadas con el tráfico de ellas, iniciada con la provisión ilícita y la criminalización del abastecimiento de materias primas -cultivos ilícitos-, de insumos químicos y del enriquecimiento ilícito producto de tales actividades, no han variado las tendencias crecientes del consumo y la provisión de drogas; muy por el contrario han contribuido a su incremento y adicionalmente, han aumentado la corrupción y la violencia en la sociedad y el Estado. En consecuencia, esa política de control penal al consumo

* Comisión Andina de Juristas, sección Perú.
E-mail : jai@cajpe. pe
E-mail : laura@cajpe. pe

y la provisión de drogas no tan solo ha sido y es ineficiente por no haberlos detenido, sino que, además, es peligrosa para la sociedad por la corrupción y violencia que fomentan.

Ante esta situación, en los últimos años han aparecido por lo menos dos posiciones, antagónicas entre sí, para abordar las actividades de provisión y consumo de drogas. Ellas van, desde el prohibicionismo impuesto por los tratados internacionales y actualmente vigente en la mayoría de países, hasta el abolicionismo que propugnan algunos sectores académicos y políticos en distintas regiones del mundo. Frente a ello, consideramos que ninguno de los dos extremos logran abordar consistentemente el problema de salud humana que hay detrás del tráfico internacional de sustancias psicoactivas. Por esta razón, ponemos a consideración las siguientes líneas relativas a los aspectos conceptuales en lo jurídico, el derecho penal material y procesal, aplicables a las sustancias psicoactivas y su control por parte de la sociedad y el Estado, de tal modo que puedan convertirse en propuestas viables para los países de la región andina.

Consideramos que puede atacarse eficazmente la provisión ilícita de sustancias psicoactivas mediante tres acciones diferenciadas: el control del consumo, el aislamiento del crimen organizado y la actuación en el campo de la prevención, tratamiento y control de la provisión lícita de estas sustancias.

Consideraciones referidas al bien jurídico tutelado:

La Salud Pública

Sobre el origen

La relación entre el hombre y las sustancias psicoactivas es tan antigua como la historia. Creemos que el problema generado por su abuso, está relacionado con el acto de medicación de estas sustancias con propiedades farmacéuticas curativas. En un principio, el Estado dispuso el monopolio médico como mecanismo de control tendiente a evitar el uso indebido, por los serios perjuicios que podía ocasionar a la salud mental del usuario. La creciente demanda debida a la mayor recurrencia de la población al uso no médico de estimulantes y tranquilizantes, ya sea con fines recreativos o para compensar ciertas carencias, favorecieron la pérdida del control institucional.

Con ello, se establecieron las condiciones para la aparición y el crecimiento del tráfico ilícito, generando -entre otros efectos- una economía subterránea. Con este antecedente, cabe discutir la capacidad del derecho penal para controlar esas conductas.

Sobre los conceptos

Existen varios problemas para definir el objeto material de este delito, empezando por su denominación: drogas, estupefacientes, sustancias psicoactivas. A partir de esta constante indefinición, se han generado múltiples contradicciones políticas y jurídicas en la acción del Estado en la materia.

Por ejemplo, por un lado se encuentra legalizada generando incluso utilidades para el Estado la actividad de producción, transformación, comercialización y consumo de sustancias que por sus cualidades psicoactivas también pueden ser consideradas drogas, como es el caso del alcohol y el tabaco; mientras por otro coexiste una política paralela eminentemente represiva respecto a otras, consideradas arbitrariamente como ilegales.

Según la terminología de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se encuentran bajo el término droga diversas sustancias que van desde el chocolate y la cafeína, hasta el crack y la heroína. Los criterios utilizados para la adopción del sistema de Listas Internacionales (1961 y 1972), se han convertido en los catálogos que determinan la acción penal de los países en su territorio.

El discurso ideológico alrededor del tema de las drogas, pone énfasis en el caso de aquellas cuya fiscalización ha sido escogida arbitrariamente por la autoridad internacional. La aplicación de criterios como el de peligrosidad, toxicidad o dependencia, no resiste una comparación entre las drogas socialmente aceptadas frente a las ilegales. Desde el lado estadístico, incluso en los países de la región, las muertes ocasionadas directa o indirectamente por el abuso de las primeras (accidentes de tránsito, enfermedades cardiovasculares), son mayores a las ocasionadas por las ilegales.

En este sentido consideramos preferible referirnos a los usos indebidos de todas las sustancias psicoactivas, vale decir los casos de provisión ilícita y aquellos que impliquen un peligro o riesgo para terceros. Debe tenerse en cuenta que las drogas o sus principios activos, en muchos casos son también utilizados por la ciencia médica, a modo de medicamentos. En todo caso, son los usos indebidos, los que

deben ser contemplados por el control social formal, puesto que significan una mayor peligrosidad para el usuario mismo y para la sociedad.

Sobre el bien jurídico

Para efectos del control penal alternativo a este problema, entendemos que el concepto de bien jurídico, en su concepción material y sociológica, no solo debe entenderse como el ámbito de protección proveniente del Estado, sino mas bien, como un limite a su acción punitiva para evitar los efectos perversos de la sobrecriminalización.

La regulación penal de los delitos que atentan contra la salud pública, pretende impedir la contaminación de aguas, la adulteración de sustancias, la propagación de enfermedades, el expendio de alimentos malogrados, la provisión de drogas con sus agravantes y tipos específicos, tratándolos como delitos de peligro. No obstante, el sistema de aplicación de las penas y el funcionamiento de los subsistemas penales para la persecución de estos delitos, carecen de racionalidad en comparación al tráfico de drogas controladas. De manera general, la autoridad del Estado se muestra mucho mas activa en los actos relacionados a esta última.

Diversos sectores académicos han pretendido convertir los actos del tráfico de drogas en un acto pluriofensivo, que atenta contra diversos bienes protegidos por el Estado, a saber, el orden económico, el buen funcionamiento de las instituciones, la tranquilidad y seguridad públicas. No obstante, esta magnificación subyacente a las políticas de control, ha impedido abordar eficazmente el problema como uno de salud humana, para convertirlo incluso, en uno relativo a la seguridad de los Estados. Las estrategias ejecutadas tradicionalmente están basadas en este discurso.

Frente a aquellas opciones que consideran que el delito de provisión ilícita de drogas atenta contra el bien jurídico de la libertad individual, creemos que no son del todo ciertas. Si bien cada individuo tiene la libertad de escoger qué es lo que consume, reducir la actuación estatal en función a su defensa impide comprender la magnitud y las causas del problema, restringiendo la posibilidad de poner en marcha mecanismos de control social alternativos. En tal sentido, merece diferenciarse la defensa de la salud humana como un interés colectivo y no exclusivamente estatal.

Las drogas y la salud humana

Creemos que la protección tradicional de la salud pública tampoco ayuda a encontrar respuestas. Al circunscribir el problema de la salud a la esfera pública, encontramos la justificación de la exclusividad y la magnitud de la intervención del Estado. Si optamos por entenderlo como uno de salud humana, entonces tendremos que redefinir las estrategias y objetivos en lo que se refiere a la acción del Estado. El problema social del consumo y la provisión de drogas debe ser abordado de manera diferenciada: el control del uso indebido en el campo de la salud mental, y el control de la provisión ilícita en el campo de la política criminal, cuando corresponda.

El control social de una conducta no deseable para una cultura que se limita a prohibirla, la torna clandestina y por lo tanto, socialmente no controlable. Si además, para la ejecución de esa conducta no deseable se hace necesaria la provisión de un medio prohibido, entonces se facilita que los agentes ofertantes y los demandantes constituyan una sub cultura clandestina y solidaria.

La única manera de perseguir con éxito la provisión ilícita de drogas, es aceptando y regulando administrativamente su provisión lícita, es decir los accesos legales que impliquen un menor riesgo para el consumidor, para terceros y la sociedad en general. De esta manera, se lograría someter a un control realista y práctico el consumo de drogas y se sustraería éste a la provisión ilícita, alcanzando así, los dos objetivos propuestos: proteger la salud humana y resguardar la seguridad ciudadana.

La creación de un sistema normativo e institucional para la provisión de drogas controladas, al quitar una porción importante del mercado a la provisión ilícita, la afectaría gravemente en lo económico y al sustraer su clientela, perdería el respaldo social con que contaba.

Mientras los consumidores tendrían la alternativa lícita de consumir de manera institucionalmente controlada, los proveedores ilícitos se verían obligados a permanecer en la ilegalidad. Al romperse esta alianza entre proveedores y consumidores, desaparecería la sub cultura de la droga, viéndose los primeros socialmente sancionados como delincuentes comunes. Para regular el sistema lícito de provisión de drogas controladas, se deben tener en cuenta los tres sectores sociales que tienen relación con las drogas.

Para aquellos que no las consumen, o aquellos que las consumen eventualmente, las acciones pueden ser de prevención, con informa-

ción veraz sobre los riesgos sanitarios y legales de su uso indebido. Para el grupo de los consumidores habituales, el objetivo debe ser el manejo controlado de su hábito, impedir que lleguen a la adicción y persuadirlos al tratamiento.

Para ello, se debe establecer un sistema institucional de expendio controlado, que impida el acceso a menores de edad, intoxicados, incapacitados; la prohibición de su uso en lugares públicos; la reventa a terceros; la prohibición de cualquier tipo de publicidad. Las faltas a estas normas de control al consumo, pueden ser sancionadas como contravenciones, mientras que las trasgresiones de los expendedores autorizados, serán sancionadas como delitos.

En el caso de los adictos, se debe disponer de la capacidad material y humana para tratarlos, no tan sólo en razón de proteger su salud personal y la de terceros, sino además, porque este grupo consume entre el 60 a 70% de las drogas ofertadas. Para este grupo, el acceso a las drogas debe ser estrictamente vigilada por personal especializado, como parte de su tratamiento médico. En particular, se debe evitar que este sector se convierta en demandante de la provisión ilícita.

Tráfico ilícito de drogas: Derecho Penal

Es indispensable reorientar la actividad penal del Estado en la materia. El tráfico de drogas es un tipo especial, no tanto por su gravedad, sino por su complejidad. Por ello, como modalidad específica de delito contra la salud humana, debe mantener en la legislación una razonable proporcionalidad, respecto al sistema de sanciones, con las otras figuras que afectan ese bien jurídico.

En relación al objeto material del delito, consideramos como tales a los usos indebidos en los que incurran las personas. Así, deben regularse penalmente la provisión y el consumo de todas las sustancias psicoactivas, siempre y cuando conduzcan a comportamientos socialmente indeseables tales como:

- a) realización de conductas riesgosas o peligrosas (conducción de vehículos, manipulación de sustancias peligrosas), estando el sujeto bajo influencia de la droga.
- b) realización de conductas violentas o antisociales, motivadas a partir de la ingesta continua de drogas.

- c) afectación a las personas en su propia personalidad, de suerte que las incapacite total o parcialmente para realizar sus actividades cotidianas.

Debieran criminalizarse aquellas conductas vinculadas a la provisión de drogas realizadas fuera del mercado controlado, considerando como agravante específico si la provisión es realizada por el personal vinculado funcionalmente a tal mercado. Asimismo en estos casos, deben criminalizarse los actos preparatorios vinculados al tráfico de los precursores químicos necesarios para la elaboración ilícita de drogas o la extracción de los alcaloides naturales. Su penalización se justifica en la medida en que aquellos no actúan movidos por razones de necesidad, como son la pobreza y la marginalidad social y cultural, sino por lucro.

También podrían ser materia de sanción penal todo tipo de comercialización y elaboración o transformación de drogas, estableciéndose una distinta dosimetría penal entre ellas. Los mayores esfuerzos en el campo de la investigación criminal, deben dirigirse principalmente hacia el aislamiento social y económico y la persecución especializada del crimen organizado.

Este, demanda materias primas de sectores marginalizados y oferta el bien final entre otros sectores marginalizados.

La estrategia de una política criminal alternativa de control de drogas, debe hacer mas eficiente la persecución del delito de provisión ilícita de drogas. Para ello, debe separar mediante la acción penal, a los proveedores de materias primas naturales (los campesinos) y a los expendedores callejeros de drogas (paqueteros) del crimen organizado. Estos sectores son meros agentes subordinados comercialmente en razón de su pobreza económica, marginalidad social y cultural. En este sentido, tampoco deben criminalizarse a los consumidores ni la tenencia de droga para el propio consumo personal. Con ello, además, se conseguiría facilitar y especializar la investigación policial y judicial, el proceso penal y la ejecución penitenciaria. Así se responde a una eficiente administración de la justicia penal. Es menester distinguir entre los agentes subordinados económicamente, de aquellos subordinados orgánicamente al crimen organizado.

Estos últimos comprenden a los acopiadores mayoristas de drogas semielaboradas, exportadores mayoristas, contrabandistas interna-

cionales de sus derivados, abastecedores de precursores químicos, importadores y distribuidores mayoristas de drogas naturales y sintéticas, y las organizaciones financieras y colocadoras de inversiones ilícitas.

Debe repensarse el sistema de agravantes reconocidos internacionalmente, de suerte que no se sancione con mas énfasis a la gente vulnerable. En este sentido postulamos que los agravantes deben reconocer los supuestos de actos disfuncionales de los agentes de control, la cantidad de droga, su toxicidad o mayor peligro de afectar la personalidad y salud corporal de los usuarios, la venta de drogas a menores de edad o incapacitados, la venta de drogas adulteradas y la actuación delictiva en banda. También debe sancionarse más gravemente la inducción y el constreñimiento al consumo de drogas.

Deben precisarse las cantidades o extensiones de droga, para determinar las circunstancias agravantes y las atenuantes. Desde que no se promueve la sanción del consumo de drogas, es necesario fijar las dosis presuntamente dirigidas al consumo personal. Aquí deben precisarse escalas más o menos móviles, susceptibles de una mayor injerencia judicial y científica. Por lo demás, es un problema de derecho probatorio el determinar si la tenencia de drogas es para consumo o para comercialización.

La actividad penal del Estado debe dirigirse contra las diferentes formas de recepción sustitutiva o impropia y del blanqueo de las ganancias del narcotráfico. Se pueden construir diversos tipos penales: a) adquisición de bienes vinculados al narcotráfico; b) intermediación financiera; c) ocultamiento de bienes y transacciones (testaferros).

Las formas de delincuencia violenta y grave asociadas al fenómeno del narcotráfico deben ser sancionadas a través de los tipos penales ya existentes en la legislación penal común. Vgr, asociación ilícita, tenencia de armas o de explosivos, asesinatos, extorsión, secuestro, etc.

Cabe considerar como causal específica de inimputabilidad, la comisión de un delito como consecuencia de la dependencia al consumo de drogas, siempre que el agente se halle en una estado carencial profundo que anule su capacidad volitiva. Adicionalmente, debe re-

conocerse como causal de atenuación específica para casos de tráfico de drogas, cuando la comercialización sea realizada con la finalidad de subvenir a las necesidades derivadas de su dependencia. En lo que es derecho penal general, corresponde diseñar una causal especial para conceder una medida sustitutiva, sea ésta condena condicional u otra similar, cuando se trata de cualquier conducta, inclusive de mediana gravedad si el agente delinquirió por razón de su dependencia y siempre que en el momento del fallo el imputado se halle rehabilitado o en proceso de estarlo y que se considere que el cumplimiento de la pena podría perjudicar dicho proceso.

El principio de co-culpabilidad debe tenerse prioritariamente en cuenta para dosificar la sanción penal. En aquellos supuestos en que el delito se vio precipitado por la evidente marginalidad del agente o porque carecía socialmente de otras opciones de sobrevivencia, la respuesta penal debe ser atenuada. Al respecto, podría construirse un tipo penal privilegiado.

Deben mantenerse vigentes, de un lado, el derecho de gracia del Estado: sean indultos, conmutación de pena e inclusive amnistías; y, de otro lado, un sistema de ejecución penitenciaria regular con la aceptación de la integridad de los beneficios penitenciarios; el régimen progresivo individual debe mantenerse en lo absoluto.

Tráfico ilícito de drogas: Derecho Procesal

Una propuesta sue-regional de orden procesal tiene que responder, necesariamente, a las disposiciones de los principales instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos: primero, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Subsidiariamente, deben responder a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Viena, 1988), en tanto no contravenga los dos anteriores.

De modo general tiene que optarse en nuestro sistema jurídico de base romano canónica o de derecho escrito, el procedimiento acusatorio formal. Es menester garantizar: a) la autonomía del Ministerio Público o Fiscalía; b) el control de esa institución a las actividades policiales y al propio instituto policial; c) los efectivos policiales y de seguridad deben cumplir, y los Estados desarrollar normativamente, el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cum-

plir la ley (Res. 169/34 del 17.12.79); d) la independencia del Poder Judicial; y, e) un Ministerio de Defensa fuerte y con poderes lo más equivalentes a la Fiscalía u órgano de la acusación.

Deben rechazarse los fueros especiales para juzgar delitos de narcotráfico. Toda la justicia penal debe estar integrada al Poder Judicial. Las instancias de decisión de ese poder pueden disponer que determinados jueces ordinarios, en atención a la complejidad del delito y a los problemas de seguridad que plantea el crimen organizado, se encarguen del conocimiento de esos casos ilícitos. Ello importa capacitar al juez, protegerlo mejor y volcar recursos importantes a nivel institucional. El procedimiento debe asimilarse a las cláusulas ordinarias arbitradas en los Códigos Procesales. En ningún caso, son admisibles los procedimientos sumarios o sumarísimos.

Las medidas cautelares personales y reales, así como las excarcelaciones, deben someterse al sistema general. Los requisitos de principio de prueba, peligrosidad procesal y proporcionalidad deben ser rigurosamente respetados.

Deben salvaguardarse, en cuanto al derecho probatorio, los principios de presunción de inocencia, de in dubio pro reo y de prohibición de inversión de la carga de la prueba contra el imputado. En cuanto al lavado y demás figuras de recepción impropia o sustitutiva no cabe tal inversión; lo cual no puede confundirse con reconocer la validez de la prueba indiciaria o circunstancial: los Códigos del continente tienen reglas garantizadoras sobre el particular.

El arrepentimiento procesal para los supuestos de delación o disociación, así como el valor atenuante de la confesión sincera, deben reconocerse. Las legislaciones sajonas, la alemana y el actual Código de Procedimientos Penales colombiano abogan por su inclusión.

Las legislaciones internas deben reconocer como mínimo la aprobación judicial de los acuerdos arribados entre el imputado y la Fiscalía, así como la intervención obligatoria de la defensa. El principio de oportunidad para iniciar la acción penal siempre requerirá de una decisión judicial confirmatoria.

La creación de un espacio andino de cooperación en materia de control de drogas, importa desarrollar figuras más explícitas y recíprocas en materia de extradición, asistencia judicial, remisión de ac-

tuaciones penales, intercambio de condenados para sufrir la pena en su país de origen. El modelo europeo de cooperación judicial es interesante para adaptarlo a los países de la sub región.

La figura de la entrega vigilada es posible de aceptar en la medida que exista no solo autorización expresa de los países respectivos, sino un control e intervención de una agencia jurídica autónoma: la Fiscalía o el Ministerio Público. También, y en esa misma lógica, deben aceptarse mecanismos de investigación que incluyan la infiltración de policías en las redes de narcotraficantes. Su intervención estará circunscrita a recaudar pruebas y requieren autorización judicial. La doctrina norteamericana, la jurisprudencia española, pueden y deben asimilarse a nuestras legislaciones y práctica judicial.

Frente a la violencia desatada por las bandas de narcotraficantes es posible adoptar mecanismos de seguridad especial para testigos, agentes de la ley y fiscales adscritos a las investigaciones preliminares. Sin embargo, ello no puede pasar por legalizar la figura de los jueces sin rostro, los fiscales secretos y los testigos ocultos, pues se violarían los principios de la justicia imparcial y del derecho a la contradicción probatoria; además, se produciría una doble desprotección: al funcionario judicial (imposibilidad de evitar su identificación) y a la sociedad al afectarse derechos fundamentales del imputado.

Respecto a los delincuentes drogadictos deben implementarse dos alternativas especiales: a) imponer un sustituto a la detención preventiva tratándose de dependientes, cuando el imputado se someta a un tratamiento efectivo de deshabituación que conlleve internación, tiempo que ser de abono a la pena; y, b) interrumpir el proceso, en los mismos supuestos, cuando se trata de delitos menores y el imputado se someta a un tratamiento de deshabituación controlado judicialmente. También cabría aplicar en estos casos, el principio de oportunidad para evitar juicios inútiles y los perjuicios de una criminalización secundaria.

Lima, 30 de Marzo de 1993.