

CONSECUENCIAS DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

Durante el siglo XX el modelo bélico ha sido la matriz de las políticas públicas en materia de drogas en América Latina, región que ha atravesado con una dinámica propia las tensiones derivadas de una globalización asimétrica y, en muchos aspectos, fallida. En este capítulo, especialistas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Perú y los Países Bajos analizan esta matriz desde múltiples perspectivas, y aportan elementos para pensar críticamente sus consecuencias y discutir posibles alternativas.

Las particulares condiciones en que se desarrolla la economía ilegal de las drogas, en las que confluyen diversos factores, muchos de ellos exógenos, pero también algunos endógenos y propios de cada ámbito nacional, son analizadas por Francisco Thoumi a partir del caso colombiano. Juan Carlos Hidalgo, por su parte, también analiza los factores exógenos y subraya con precisión el peso de las relaciones con los países donde el uso de drogas tiene mayor magnitud, como mercados de consumo. En especial se mide el enorme peso de las relaciones con los Estados Unidos, donde la guerra contra las drogas ya ha demostrado su fracaso. La problemática relación de frontera con ese país también tiene lugar en la presentación de Luis Astorga, que vincula factores exógenos y endógenos de la política mexicana con el rol de los partidos y la dinámica del mercado transfronterizo de drogas en la definición de las políticas públicas.

Entre los factores endógenos, Vargas Meza ubica lo relativo a la relación entre el tráfico de drogas y el conflicto armado. Hugo Cabieses profundiza en el análisis de los planes nacionales de guerra contra las drogas concentrados en la oferta local, frente a mercados y estructuras productivas que adquieren una magnitud supranacional, regional, y a una demanda expandida y ampliada a nivel mundial, especialmente en los países centrales. En esta situación, la hoja de coca constituye un fenómeno de importancia económica, pero también de una densidad cultural mucho mayor de la que los planes guerreros de inspiración estadounidense parecen advertir, como lo señala Núñez Tangara. La penalización de la hoja de coca y la persecución de sus productores desconoce el valor simbólico de las tradiciones que la involucran.

En relación con los marcos regulatorios, Patricia Llerena plantea la ineficacia de muchos de los instrumentos internacionales de regulación, establecidos a partir de estimaciones de magnitud de los mercados ilegales con limitada validez. Pien Metaal trata las consecuencias concretas de la aplicación de esos marcos de regulación prohibicionistas centrados en la represión de la oferta y, sobre todo, en la penalización de los consumidores. En el mismo sentido, Luciana Boiteux analiza la aplicación en Río de Janeiro y Brasilia de la ley de drogas brasileña de 2006.

Por último, Martín Vázquez Acuña analiza los efectos de la penalización y el encierro masivos a partir de las situaciones de vulnerabilidad sanitaria que se viven en las cárceles argentinas.

Todas estas intervenciones dan cuenta de que la llamada guerra contra las drogas ha tenido como principal consecuencia una profunda y extendida desigualdad. Sus costos y beneficios se distribuyen de modos diferentes, con consecuencias específicas en cada caso, entre los países desarrollados y emergentes, entre las regiones centrales y periféricas. Costos y beneficios pagados y percibidos de muy distintos modos por las clases dominantes y las subalternas, por los grupos sociales plenamente integrados, los vulnerables y los desafiados. Perjuicios y ventajas muy diferentes para los varones y las mujeres, para los ciudadanos nativos y los inmigrantes, en cada país y en cada región. Consecuencias humanas diferenciadas en función de desigualdades sociales, asimetrías de poder, situaciones de dependencia y subdesarrollo preexistentes que, a su vez, la guerra contra las drogas reafirma y ahonda.

América Latina es, en pleno siglo XXI, el espacio de nuevos movimientos sociales y políticos que pugnan por lograr la soberanía política, la independencia económica y la justicia social contra las políticas heredadas del cruento ciclo neoliberal de las últimas décadas. La crítica de la matriz belicista hegemónica a partir de un debate conjunto es el medio indispensable para concebir y poner en práctica una nueva política latinoamericana, pensada desde América Latina para las problemáticas específicas de la región.

Gonzalo Ralón

Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires. Es integrante del equipo de Investigación de Intercambios Asociación Civil y del Proyecto UBACyT SO44, “Políticas estatales de control de drogas e instituciones sanitarias de atención para usuarios de drogas”, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

POR QUÉ LAS DROGAS NO SON LA CAUSA DE LAS CONSECUENCIAS QUE SE LES ATRIBUYEN Y POR QUÉ LAS CAUSAS SE ENCUENTRAN EN LAS ESTRUCTURAS Y EN LAS INSTITUCIONES (NORMAS) SOCIALES

Francisco E. Thoumi

Economista por la Universidad de los Andes (Colombia), con doctorado de la Universidad de Minnesota (EE.UU.). Cofundador y miembro del Consejo Editorial de Razón Pública. Investigador experto en economía política de las drogas y el delito, ha sido coordinador de investigaciones del Programa Global Contra el Lavado de Dinero y director del Informe Mundial de Drogas de la ONU en 2000. Profesor titular o visitante de varias universidades, ha escrito extensamente sobre la droga y el delito.

■ Introducción

En esta ponencia quiero desarrollar algunas ideas que muchos en la audiencia y mis colegas analistas podrían considerar heréticas.¹ Sin embargo, es útil enfrentar las ideas y discutir las. Para empezar, debo afirmar que estoy de acuerdo en que las actuales políticas contra las drogas no obtienen los resultados que pretenden; que estas políticas se pueden mejorar y que es importante tener foros como este para abrir el debate sobre ellas.

Cuando se habla de consecuencias de las políticas en la mayoría de los casos se implica, sin decirlo, que existe una relación de causa y efecto entre las políticas y ciertos eventos como la violencia, la corrupción, la desorganización social, etcétera. En este ensayo se cuestiona esta relación de causalidad, se distingue entre factores necesarios y contribuyentes al desarrollo de la crimi-

¹ Una presentación detallada y rigurosa de los temas expuestos en esta ponencia se encuentra en Thoumi (2009a).

nalidad y de la industria de drogas ilegales, se argumenta que no hay factores suficientes para dicho desarrollo, se dan las razones por las que las políticas no son efectivas y se arguye que para resolver los problemas asociados a las drogas ilegales es necesario efectuar cambios estructurales e institucionales que muy probablemente no se harán, por lo que la industria ilegal continuará siendo exitosa a pesar de las políticas.

■ La evidencia empírica

Al evaluar la evidencia respecto a la efectividad de las políticas contra las drogas se encuentra una diversidad enorme. Primero, el prohibicionismo aumenta enormemente las utilidades de la producción y del mercadeo de drogas. Sin embargo, la alta rentabilidad no explica la estructura, y la dispersión espacial y otras características de la industria de drogas ilegales. Primero, a pesar de las enormes ganancias, la gran mayoría de países que pueden cultivar coca y amapola y producir cocaína y heroína no lo hacen. Sin duda la alta rentabilidad es un factor que tiene que ver con las drogas ilegales, pero por ejemplo, ¿por qué Colombia tiene mucha más competencia en el mercado mundial de café, flores, confecciones y banana que en el de cocaína? ¿Por qué Ecuador no cultiva coca pero sí lo hacen sus vecinos? Segundo, se “sabe” que la violencia es un instrumento de la criminalidad organizada, pero, ¿por qué esta ha sido tanto más alta en Colombia, en las favelas de algunas ciudades brasileñas y recientemente en México, que en Perú, Bolivia, Afganistán, los Estados Unidos, Turquía, Myanmar, Laos y otros países en los que las drogas han sido importantes? En México ha habido tráfico de drogas durante más de cien años, ¿por qué la violencia asociada a las drogas surgió en los últimos 10 años y no antes? Tercero, es lugar común afirmar que la prohibición al alcohol ha sido un fracaso completo y se da como evidencia el caso de los Estados Unidos entre 1920 y 1933. Sin embargo, el prohibicionismo al alcohol ha sido muy exitoso por muy largo tiempo en algunos países islámicos.

■ Las explicaciones de la concentración de la cocaína en Colombia

En Colombia es común escuchar que las políticas represivas contra las drogas se han formulado para que los Estados Unidos capturen las utilidades del negocio ilegal. Esta creencia se basa en modelos marxistas y de la teoría de la dependencia en los que la “acumulación primaria de capital” surge de las utilidades del capital que son la única fuente de la inversión. De acuerdo con esta versión, las “causas” de la producción de coca y cocaína en Colombia radican en el sistema capitalista mundial, que es injusto y explotador. En este caso, la explicación de la producción de drogas en Colombia radica en la pobreza de los colombianos y la gran demanda de los estadounidenses. Y el narcotráfico beneficia a los Estados Unidos. Muchos se quejan de que las

“grandes ganancias se quedan allá”, de que los grandes bancos se benefician del lavado de dinero y dependen de esos recursos, y de que los Estados Unidos tienen una doble moral. Estos argumentos justifican el surgimiento en Colombia de cultivos ilícitos como resultado de la injusticia del sistema capitalista mundial y la pobreza del campesinado. Sin embargo, la participación en la industria de las drogas ilícitas ha sido muy diferente de la de Bolivia y Perú. El desarrollo de la industria de drogas ilegales en Colombia no se basó en los cultivos, sino en la manufactura de cocaína y en el narcotráfico.

Otros analistas han resaltado la importancia de otros factores en el desarrollo de la industria de drogas ilegales en Colombia: su localización a mitad de camino entre Bolivia y Perú, y los Estados Unidos; la selva colombiana, vasta y escasamente poblada, la cual facilita ocultar laboratorios y pistas de aterrizaje; las elevadas habilidades empresariales de los colombianos en comparación con los nativos de otros países andinos y la disposición de la comunidad colombiana en los Estados Unidos para servir como red de distribución; los altos niveles de desempleo; la gran desigualdad en las distribuciones de ingreso y riqueza; la exclusión social; la corrupción y débil presencia estatal en muchas zonas del país; la existencia de movimientos guerrilleros; la tradición de contrabando en las fronteras; y la disponibilidad para utilizar violencia; las crisis económicas padecidas por algunas regiones.

Algunos han notado la importancia de la cultura antioqueña en la que el éxito se mide por el dinero obtenido sin importar cómo; el deterioro del tejido social como resultado de la época de violencia en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado y la gran migración rural-urbana.

Economistas de la corriente principal de la profesión han explorado otras explicaciones. Gaviria (2000) usa una analogía con los modelos de crecimiento que tienen equilibrios múltiples que pueden atrapar a un país en situaciones de ingreso bajo. En el caso de la violencia, un choque externo puede llevar a un país a un nivel de equilibrio de violencia alto o bajo. En Colombia, el choque externo fue el gran aumento en la demanda internacional de drogas. Esta explicación economicista presenta una dificultad. Para que sea válida se requiere explicar por qué un choque externo que es semejante para todos los países, afectó a Colombia de manera tan grave mientras que no lo hizo en otros países. La única explicación posible está dada por las condiciones internas de la sociedad colombiana. La gran mayoría de los argumentos presentados para explicar por qué Colombia concentró la industria ilegal de cocaína son exculpatorios y justificativos y ninguno explica por qué no surgió una gran competencia de otros países.

■ El vínculo entre las drogas y la violencia

“La ilegalidad de las drogas causa la violencia” es un lugar común en las crónicas periodísticas y en muchos trabajos analíticos. No hay duda de que

la violencia juega un papel en actividades ilegales en las que los participantes no pueden acudir a los sistemas de resolución de conflictos del Estado. Sin embargo, la evidencia mundial es clara: “Aun sin la protección del Estado y de las cortes, los mercados de drogas ilegales son generalmente pacíficos. Sin embargo, ocasionalmente algunos mercados tienen niveles altos de violencia” (Reuter, 2009: 275). Es cierto que la violencia juega un papel en los mercados ilegales, pero también es cierto que la amenaza de la violencia es mucho más valiosa que la violencia misma. Esta afecta el negocio ilegal negativamente, atrae la atención de los encargados de mantener el orden y disminuye la calidad de vida de los actores ilegales. No conozco ningún traficante colombiano que haya podido disfrutar su riqueza desde su residencia en el cementerio.

La aceptación de que las drogas son la causa de la violencia implica, además, aceptar que cuando hay grandes ganancias ilegales fáciles de obtener es “natural” que los humanos se maten por conseguirlas. Es interesante ver como los niveles de violencia considerados como “naturales” varían de manera drástica entre sociedades. Por ejemplo, la famosa masacre del día de San Valentín de 1929, en la que la pandilla de Al Capone arrasó con la de Bugs Moran en Chicago, generó un rechazo social enorme que contribuyó sustantivamente al fin del prohibicionismo al alcohol en los Estados Unidos. Ese día murieron siete gánsteres. En 2002, en una conferencia en Bogotá, Evo Morales expresó su rechazo a la violencia en el Chapare, donde la “situación era intolerable”: “En el último año murieron cuatro campesinos” ¿Cuántas muertes y masacres semejantes y mucho mayores han ocurrido y continúan ocurriendo en Colombia y México?

■ ¿Por qué se viola la ley?

■ Factores que contribuyen

Las repuestas tradicionales a esta pregunta sencilla tienden a ser muy simples. Por ejemplo, “hay gente buena y gente mala”, “los pobres tienen que vivir”, etcétera. La criminología moderna ha avanzado en esa línea y ha identificado los factores que hacen que una persona o grupo de la sociedad tenga una mayor probabilidad de cometer crímenes. Por ejemplo, en los Estados Unidos un joven varón nacido de madre adolescente soltera y sin educación en un gueto negro o hispano tiene una probabilidad muy alta de pasar parte de su vida en la cárcel. Así, pobreza, exclusión social, hijos de hogares sin padre, víctimas de la violencia, crisis económicas, bajos niveles de educación, etcétera, son factores que aumentan la probabilidad de que alguien apele a los crímenes económicos para sobrevivir. Sin embargo, hay muchas personas con esas características que no son criminales y muchos criminales que no las tienen. La conclusión simple es que los factores identificados contribuyen al crimen, pero ninguno garantiza que este ocurra.

Es importante mencionar que la criminología también identifica factores que protegen contra la criminalidad: familias funcionales, buenas escuelas, integración a la sociedad, etcétera.

■ Factores necesarios

Cabe preguntar, si hay muchos factores que contribuyen al crimen, ¿hay alguno que es necesario? El cultivo de coca y cocaína se puede usar como un ejemplo para esclarecer este punto. Hay algunos factores necesarios relacionados con los requisitos de la producción, o lo que los economistas llaman “la función de producción”. Para cultivar coca se requiere tener tierra en el trópico húmedo entre 500 y 1.700 metros de altura. Se necesita tener semillas, herbicidas y abonos. Para producir pasta básica de cocaína se requiere tener algún solvente químico, como el kerosén. Para refinar cocaína hay que tener otros productos químicos como éter, acetona o ácido sulfúrico. En general, todos los insumos necesarios tienen sustitutos y usos amplios en las actividades industriales. El equipo más costoso requerido es un horno microondas y, si no hay acceso a electricidad, un generador. Además, se requiere tener alguien con las destrezas suficientes para controlar los procesos químicos. Hace 50 años estos eran químicos profesionales, hoy en el argot del negocio se los llama “cocineros”. No hay duda que todos estos requisitos, excepto los geográficos, hoy son fáciles de obtener. Otro factor necesario es la capacidad para establecer redes de tráfico nacional e internacional. En el mundo actual, cada vez más globalizado, es también fácil desarrollar estas redes.

¿Hay otros factores necesarios? En realidad hay uno clave: es necesario que en la sociedad existan grupos para los cuales violar la ley no sea un obstáculo a la acción. Se puede argumentar que hay actividades ilegales que no son planeadas pero que se llevan a cabo por oportunismo. En estos casos, quien viola la ley puede alegar que fue tentado por la oportunidad. Esto puede ser cierto, pero además de ser tentado, tuvo que estar dispuesto a violar la ley. Las actividades ilegales económicas más complejas que los crímenes oportunistas simples requieren algún grado de planificación, la participación de más de una persona o de un grupo, y el desarrollo de redes de apoyo dentro de la sociedad formadas por personas que consideran razonable o apropiado violar la ley. Las industrias de la coca-cocaína y de la amapola-opio-heroína y su exportación requieren organizaciones ilegales complejas que se pueden desarrollar solamente en países o regiones en los que haya grupos cuyas normas de comportamiento socialmente aceptadas difieran sustancialmente de las normas y leyes formuladas por el Estado que prohíben la producción y el tráfico de esos productos.

En sociedades en las que prevalece el imperio de la ley los crímenes económicos son cometidos por pocas “manzanas podridas”, individuos cuyos comportamientos desviados son la excepción en la sociedad. En estos casos los esfuerzos de la policía y del sistema judicial para hacer cumplir la ley son efectivos y

logran mantener niveles bajos de criminalidad. Pero cuando grupos significativos de la sociedad no aceptan como válidas las leyes formales, cuando muchos de sus miembros no tienen reparo en violar las leyes, o cuando violar la ley se justifica porque esta parece estar capturada por otros grupos que se benefician de ella o porque las leyes se perciben como importadas, “trasplantes legales” provenientes de otras sociedades o contextos, la sociedad se convierte en terreno fértil para el desarrollo de actividades económicas ilegales.

Sin embargo, hay que aclarar que existen países como Nepal que no tienen un problema importante de crimen organizado o de criminalidad aunque en ellos hay una gran brecha entre las normas y leyes del Estado y las de grupos sociales importantes. Para que surja una actividad ilícita como la producción de cocaína se requiere además que las normas sociales de los grupos que participan de la industria ilegal tengan al menos una de dos características específicas.

Primero, las normas sociales deben permitir que el individuo no considere ni le importe el efecto de sus acciones sobre los demás. En otras palabras, los efectos negativos que las drogas puedan tener sobre los consumidores, sus familias y sociedades, no deben ser un obstáculo para que el individuo participe en su producción y tráfico. Es decir, se requiere que exista un grupo de individuos cuyo comportamiento pueda describirse como un “individualismo amoral” o anémico. Hay casos, por ejemplo, de sociedades formadas por grupos étnicos claramente separados que muestran diferencias muy grandes entre las normas formales e informales de comportamiento, pero dentro de los cuales hay fuerte solidaridad, confianza, reciprocidad, dignidad y respeto por los demás, que no producen o trafican en bienes y servicios que tienen consecuencias negativas sobre otros seres humanos.

Segundo, que individuos y grupos sociales justifiquen la producción de drogas como un mal que se lleva a cabo en aras de lograr una meta superior. Por ejemplo, porque las drogas permiten financiar la lucha por la independencia nacional o contra un gobierno injusto o una oligarquía excluyente o la supervivencia de la familia o tribu.

■ No hay factores suficientes pero sí sociedades vulnerables

Es necesario enfatizar que entre todos los factores que contribuyen al desarrollo de la industria de drogas ilegales, ninguno o ningún grupo es suficiente. Para que la industria surja, **se requiere tener todos los factores necesarios:** un gran conflicto entre las normas formales e informales de la sociedad, la capacidad para generar redes criminales que se vinculen con los mercados de drogas y los requisitos de la función de producción, tales como los conocimientos de química, el clima adecuado, etcétera. Sin embargo, tener todos los factores necesarios no garantiza que se desarrolle la industria ilegal puesto que no hay factores que individualmente o combinados sean suficientes para ese desarrollo. Además, existe una amplia gama de factores contribuyentes que pueden incentivar el desarrollo de la industria ilegal, pero solamente

si están presentes todos los necesarios. La confluencia de todos los factores necesarios hace que una sociedad sea vulnerable. Sin esos factores que hacen que la sociedad sea vulnerable, la industria ilegal no puede desarrollarse. Como no hay ningún factor o combinación de factores que sea suficiente, **es posible concebir una sociedad que tenga todos los factores necesarios pero que no desarrolle la industria ilegal.** Sin embargo, esta sociedad sería muy vulnerable y podría desarrollar la industria en cualquier momento. El surgimiento o refuerzo de factores contribuyentes, como un aumento en la pobreza o una crisis económica, pueden actuar como detonantes del desarrollo de la industria ilegal. En estos casos, el factor contribuyente aparece como la “causa” industria ilegal, cuando solamente es un factor que la incentiva. Por eso, en la literatura se encuentran muchas referencias a la pobreza, crisis, desigualdad y factores semejantes como “causas” del narcotráfico. Sin embargo, **las actividades criminales surgen de procesos evolutivos, no newtonianos** sin relaciones de causalidad claras del tipo “ $Y=f(X)$ ” tales que “el que X ocurra hace que Y también ocurra”.

La demanda internacional ilegal de cocaína es un factor exógeno a Colombia y necesario para el desarrollo de la producción y el tráfico de cocaína. Pero el desarrollo de la industria ilegal también requiere la presencia de factores endógenos que hagan de Colombia una sociedad vulnerable, lo mismo ocurre en México, en las favelas de Brasil y en otros países. El desarrollo de la industria ilegal en cada país dependerá de los factores vulnerables y protectores que cada sociedad tenga. Perú y Bolivia no desarrollaron grandes carteles y tampoco Chile y Ecuador, que en los años cincuenta habían tenido pequeñas bandas de traficantes de cocaína. Para entender este fenómeno es necesario identificar los factores protectores que evitaron que la industria de cocaína se enraizara en esos países de manera semejante a Colombia. Debido a que los factores necesarios para el desarrollo de la industria de la cocaína ilegal tienden a estar en el trasfondo mientras que los factores contribuyentes parecen ser sus “causas”, el análisis del desarrollo de la industria enfrenta un **grave problema de identificación** de las razones o factores que generan su desarrollo. Por eso, se afirma frecuentemente que “la crisis cafetera fue la causa del crecimiento de los cicales” o que al “agravarse la pobreza surgió el narcotráfico”, etcétera.

■ Algunas conclusiones

En conclusión, mientras que la demanda internacional o nacional es necesaria para que exista un mercado criminal, para que este se desarrolle es necesario que la sociedad tenga una estructura, normas y organismos que la hagan vulnerable.

Si la demanda es interna, la sociedad puede intentar eliminarla, pero para lograr esa meta tendrá, primero, que entender por qué en esa sociedad surgió

la demanda. Es decir, tendrá que hacer un ejercicio en el lado de la demanda semejante al hecho para entender por qué surge la oferta e identificar los factores que hacen que esa sociedad sea vulnerable al crecimiento de la demanda. Si la demanda es internacional, la única opción que tiene el país para eliminar la industria ilegal es identificar los factores necesarios que hacen que sea vulnerable y focalizar sus esfuerzos en cambiarlos. Esta no es una perspectiva satisfactoria para muchos políticos ni ciudadanos, pero la alternativa a no hacerlos es continuar con los problemas generados por la ilegalidad. En el caso de las drogas en Colombia, se puede afirmar que las debilidades de la sociedad colombiana y de la estadounidense se han complementado de manera muy eficaz para que la industria de drogas ilegales haya subsistido en Colombia durante los últimos 40 años (Thoumi, 2006).

■ Implicaciones para las políticas contra las drogas

La receta para eliminar las drogas ilegales es trivial, puesto que si se elimina un factor necesario para la existencia del mercado ilegal este no puede existir. La literatura sobre drogas considera dos enfoques para llegar a esa meta: la legalización o la represión, pero para tener éxito ambas deben ser radicales. Para que la legalización acabe con la industria ilegal debe ser total, de otra forma siempre habrá un mercado negro, aunque no tan rentable para los productores como el actual. Este sería el caso, por ejemplo, de un programa de distribución de heroína a los adictos a través de los servicios de salud. El mercado negro seguiría existiendo para satisfacer a quienes quieran probar la heroína y para los usuarios y adictos que no quisieran inscribirse en el programa oficial. La liberalización de los mercados de drogas muy probablemente aumentaría el número de usuarios y adictos. Claro que se podría alegar que la disponibilidad de drogas ilegales actualmente es muy grande en los Estados Unidos, en Europa y en otros países, por lo que el consumo no aumentaría. Sin embargo, la realidad es que nadie sabe cuál sería el efecto real sobre el consumo de un programa de legalización. Es interesante notar que quienes abogan por la legalización implícitamente recomiendan la eliminación de un factor necesario para la existencia del mercado ilegal. En este caso, lo que se busca es que las normas legales se acomoden a las sociales de algunos grupos que se ven afectados por la prohibición.

La mayoría de quienes abogan por la legalización de las drogas no hacen mención al régimen internacional de control de drogas o, cuando lo hacen, es solo superficialmente. Su argumento básico es que las políticas represivas no son efectivas, por lo que hay que cambiarlas. Sin embargo, la liberalización de los mercados de las drogas que hoy son ilegales no es viable en el contexto internacional actual, construido como una camisa de fuerza que hace imposible la liberalización de los mercados en el corto plazo y casi imposible hacerlo aun en el largo plazo. Independientemente de la justicia o efectividad del sistema actual, su propia inercia previene cambios sustanciales (Thoumi, 2009b).

Por otro lado, para tener éxito, las políticas represivas deben ser muy fuertes, posiblemente mucho más de lo que la mayoría de las sociedades están dispuestas a tolerar. China e Irán ejecutan un gran número de personas acusadas de narcotráfico y no pueden eliminar el mercado ilegal. Rusia es mucho más prohibicionista que los Estados Unidos, que encarcela una cantidad enorme de personas y no logra acabar el mercado ilegal. Se puede argumentar que los Estados Unidos podrían aplicar políticas más represivas, sin embargo, para hacerlo posiblemente dejarían de ser los Estados Unidos, es decir, deberían tirar por la borda sus normas constitucionales sobre derechos individuales. Simplemente, para eliminar el mercado ilegal por medios represivos, los Estados Unidos tendrían que efectuar cambios institucionales y estructurales de naturaleza tal que no serían tolerables para su población.

Las políticas contra las drogas, generalmente, no atacan elementos necesarios sino contribuyentes al desarrollo de la industria ilegal. Por eso, se pueden ganar muchas batallas, casi siempre pequeñas, pero no la guerra. Cuando no se eliminan factores necesarios para la ilegalidad, las organizaciones ilegales se adaptan a las políticas y evolucionan desarrollando nuevas estrategias y sistemas de operación.

Desde la perspectiva latinoamericana es necesario aceptar que el prohibicionismo mundial es un hecho con el que hay que convivir. Como la demanda mundial ilegal continuará, es necesario preguntarse ¿cómo se podrían eliminar los factores necesarios para que exista una oferta? Dada la experiencia con las políticas contra las drogas y la permanencia del régimen prohibicionista internacional, la única forma de eliminar la industria ilegal en la América Latina es cerrando la brecha entre las normas formales y las informales. Para esto se requiere forjar fuertes lazos de solidaridad, confianza y reciprocidad, de manera que el tejido social se fortalezca y refuerce los esfuerzos del Estado para establecer el imperio de la ley. En términos de Mockus (1994), se requiere armonizar la ley, la cultura y la moral. Hay muchos, como Gaviria (2008), que alegan que esto es imposible mientras las drogas sean ilegales. Sin duda él tiene razón, siempre y cuando los que buscan el cambio social no tomen fuertes acciones proactivas en oposición y censura a los comportamientos ilegales y no tengan apoyo de sus gobiernos. Esto implica oponerse a la ilegalidad en general, no solamente a la ilegalidad de los paramilitares, guerrilleros, narcotraficantes, sicarios y otros criminales violentos.

No hay duda de que la presencia de una industria ilegal fuerte hace mucho más difícil implantar el imperio de la ley. Pero también es cierto que, durante varios siglos, América Latina no tuvo problemas con drogas ilegales y no implantó ese imperio.

El desafío para implantar el imperio de la ley en la región es enorme y esa meta no se puede obtener sino en el largo plazo. La tarea es semejante a la de fortalecer las defensas de un cuerpo contra las enfermedades. Por eso, el desafío es establecer normas legales que sean reforzadas por las normas sociales y que sean respetadas por la gran mayoría de la población. Infortu-

nadamente no hay fórmulas mágicas para lograr esta meta. Sin embargo, el primer paso es reconocer que la industria de drogas ilegales es un síntoma de la falta de respeto por la ley y que los cambios en comportamiento deben ser parte esencial de la agenda de política de los gobiernos. Se requiere que quienes formulan políticas y leyes reconozcan que los guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, sicarios y otros criminales son personas que nacieron, crecieron, se socializaron y educaron en sus países. Ellos son producto de sus sociedades. Ser proactivos implica cambiar no solamente los comportamientos de “los malos”, sino los de toda la sociedad. El punto es que es necesario aceptar que la cultura no es neutral con relación al crimen y al desarrollo de los países y, por consiguiente, un cambio cultural apropiado debe ser uno de los objetos de la política. Solamente cuando esto se acepte es posible llegar a recomendaciones de políticas consensuadas y aceptadas por la gran mayoría de los ciudadanos. Entre tanto, los gobiernos continuarán con sus políticas contra las drogas que atacan factores contribuyentes al desarrollo ilegal, pero estas se pueden mejorar y su implementación debe hacerse reconociendo que no van a eliminar las drogas ilegales.

Río de Janeiro, 27 de agosto de 2010.

■ Referencias

- Gaviria, Alejandro (2000): “Increasing returns and the evolution of violent crime: the case of Colombia”, *Journal of Development Economics*, 61: 1-25.
- Gaviria, Alejandro (2008): *Uribenomics y otras paradojas*. Bogotá: Universidad de Los Andes-Norma.
- Mockus, Antanas (1994): “Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura”, *Análisis Político*, 21.
- Reuter, Peter (2009): “Systemic Violence in Drug Markets”, en *Crime Law and Social Change*, 52: 275-284
- Thoumi, Francisco E. (2006): “Las políticas contra las drogas, reformas y relaciones colombo-americanas”, en A. Camacho (ed.) *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá: UNIANDES-CESO.
- Thoumi, Francisco E. (2009a): “Necessary, sufficient and contributory factors generating illegal economic activity, and specifically drug-related activity, in Colombia”, *Iberoamericana*, 35: 105-126.
- Thoumi, Francisco E. (2009b): “La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza”, *Nueva Sociedad*, 222: 42-59.

EL FRACASO DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

Juan Carlos Hidalgo

Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Costa Rica y magister en Comercio y Política Pública Internacional por la George Mason University (EE.UU.). Es coordinador de proyectos para América Latina en el centro de investigación de políticas públicas Cato Institute, de Washington, EE.UU.

Hace poco más de 40 años, el entonces presidente estadounidense Richard Nixon lanzó la guerra internacional contra las drogas. La prohibición sobre ciertos estupefacientes ya era de larga data en los Estados Unidos: en 1914 el Congreso prohibió la cocaína, la heroína y drogas relacionadas, y en 1937 fue el turno de la marihuana. Sin embargo, es debatible el alcance con que las autoridades estadounidenses hacían cumplir estas leyes. Todo eso cambió en 1969 con la declaración de Nixon.

Estas no fueron las únicas sustancias en ser prohibidas en los Estados Unidos a inicios del siglo XX: en 1919 se ratificó la XVIII enmienda a la Constitución, la cual prohibió la fabricación, venta, transporte e importación de las bebidas alcohólicas en el territorio estadounidense. Una década más tarde, la llamada “Prohibición” era un fracaso ante ojos de propios y extraños. Lo que antes era un negocio formal degeneró en un mercado negro altamente lucrativo y muchas veces violento. Bandas criminales poderosas luchaban en las calles por el control del mercado, al tiempo que corrompían a las autoridades. Fue el surgimiento de mafiosos emblemáticos, como Al Capone.

La Prohibición también dio paso a la aparición de licores más fuertes, ya que su potencia los hacía más lucrativos para ser contrabandeados. Las condiciones insalubres y la falta de controles de calidad sobre el alcohol, que continuó siendo consumido por un sector importante de la población, causaron la muerte de miles de estadounidenses por intoxicación y envenenamiento.

La Prohibición había fracasado en lograr su objetivo ilusorio de impedir que los estadounidenses consumieran alcohol y más bien sus efectos secundarios –violencia, corrupción, insalubridad– probaron ser más perniciosos que los males relacionados al alcoholismo. En 1933, mediante la ratificación

de la XXI enmienda a la Constitución, los Estados Unidos acabó con el fallido experimento de la prohibición del alcohol. Sin embargo, y no en menor medida debido a prejuicios raciales, las leyes sobre el consumo de otras sustancias permanecieron intactas. La prohibición de la cocaína se mantuvo puesto que iba dirigida a los afro-estadounidenses, la de la marihuana a los mexicanos y la del opio a los chinos.

Es imposible no establecer paralelos entre la experiencia de la Prohibición en los Estados Unidos con lo que actualmente se vive en dicho país y en nuestra región con la guerra contra las drogas. La prohibición de las drogas ha hecho del narcotráfico un negocio extremadamente lucrativo. Esto se debe a que el precio de una sustancia ilegal se determina más por el costo de la distribución que por el de la producción. Por ejemplo, en el caso de la cocaína, el precio de la hoja de coca en el campo y lo que paga un consumidor en las calles estadounidenses por el polvo blanco aumenta más de 100 veces. Dependiendo de la droga, el 90% o más del precio minorista del estupefaciente corresponde a la prima generada por la prohibición.

Rubén Aguilar Valenzuela y Jorge Castañeda (2009) ilustran cómo el precio de la cocaína va exponencialmente en aumento conforme se acerca a su destino final en los Estados Unidos. De acuerdo a información recabada por los autores, el kilo de cocaína pura se vendía en Colombia a aproximadamente \$1.600. Ese mismo kilo aumentaba su precio hasta 2.500 dólares al llegar a Panamá. Una vez en la frontera norte de México ya costaba 13.000 dólares, y en los Estados Unidos aumentaría a 20.000. Luego, en las calles de las principales urbes estadounidenses, ese mismo kilo podría llegar a venderse al menudeo en 97.000 dólares.

Por esta razón, los márgenes de ganancia de los carteles de la droga son enormes. De acuerdo a algunos estimados, una organización narcotraficante puede perder el 90% de su carga y aun así permanecer lucrativa. Según cifras de la ONU, el comercio mundial de estupefacientes alcanza los 320.000 millones de dólares al año.

■ Es una guerra allá afuera

El término bélico dado a la lucha contra el tráfico de drogas no es exagerado. Particularmente en nuestros países, miles de vidas se pierden todos los años debido a violencia relacionada al narcotráfico. El más reciente estimado en México apunta a 28.000 asesinatos desde que el presidente Felipe Calderón declaró la guerra a los carteles de la droga en diciembre de 2006. La mayoría de las víctimas son personas ligadas al negocio del narcotráfico pero, sin embargo, la cantidad de civiles inocentes ultimados en tiroteos va en aumento.

Los ingresos producto del tráfico internacional de drogas también han servido para financiar a grupos terroristas como FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo) en Colombia o Sendero Luminoso en Perú,

organizaciones con una comprobada capacidad de atacar objetivos civiles mediante secuestros y atentados. De tal forma, la guerra contra las drogas no solo genera víctimas entre los traficantes, vendedores o consumidores de estupefacientes, sino también entre personas inocentes que se encontraban en el lugar equivocado a la hora equivocada.

Al igual que con la Prohibición hace 80 años, la guerra contra las drogas ha conducido a la producción de narcóticos potentes de baja calidad sanitaria, con efectos mortales sobre sus consumidores. Un estudio de James Ostrowski (1989) realizado para el Cato Institute encontró que el 80% de las muertes relacionadas al consumo de drogas son en realidad causadas por factores del mercado negro, como la ausencia de dosis estandarizadas de las sustancias.

En los Estados Unidos la militarización de la lucha contra las drogas va en aumento. Cada día, más de 100 casas a lo largo del país son allanadas por equipos policiales paramilitares SWAT (Special Weapons Attack Team), muchos de estos operativos se realizan a altas horas de la noche o temprano en la madrugada. Desde inicios de los ochenta el número de este tipo de allanamientos ha aumentado en un 1.300%: de 3.000 al año en 1981 a 40.000 en 2001, una cifra que probablemente es mucho más alta en la actualidad. No todos estos operativos terminan de la mejor manera. Una investigación de Radley Balko (2006) identificó 300 casos en que los equipos SWAT allanaron una casa equivocada; en 40 de ellos fue asesinada una persona totalmente inocente. Hay docenas de casos más en que transgresores no violentos (consumidores ocasionales de drogas) también fueron ultimados.

La guerra contra las drogas también afecta de manera permanente la vida de cientos de miles de personas más. En los Estados Unidos todos los años se arresta a 1,5 millones de individuos por ofensas a las leyes antinarcóticos. Desde 1989 se ha encarcelado a más gente por este tipo de transgresiones que por todos los demás crímenes violentos juntos. La tasa de encarcelamiento en los Estados Unidos es la más alta del mundo, superior incluso a la de países totalitarios, como China. Los estadounidenses encarcelan a una tasa cuatro o siete veces superior a la de otras democracias occidentales, como el Reino Unido, Francia o Alemania.

Todo este esfuerzo representa también una alta erogación fiscal. En total, el costo de la guerra contra las drogas en los Estados Unidos ronda los 40.000 millones de dólares anuales, si se toman en cuenta los gastos que se realizan en todas las agencias federales y estatales en materia de políticas sobre drogas.

Sin embargo, la carga más pesada recae sobre los países menos desarrollados, como los latinoamericanos. Un informe reciente del Banco Mundial señaló que “los costos de la prohibición caen desproporcionadamente sobre los países en desarrollo que tradicionalmente crecen cultivos asociados con la producción de drogas. Estos costos varían desde la expropiación directa

de la riqueza de los productores agrícolas que cosechan estos cultivos hasta la inestabilidad institucional causada por las organizaciones criminales que distribuyen estas drogas” (Keefer, Loaiza y Soares: 2008).

En ningún lugar es más patente esta inestabilidad institucional que en México, donde la corrupción y violencia relacionadas con el narcotráfico son cuestiones de todos los días. A diferencia de Colombia, que también vivió su pesadilla de violencia en las décadas de 1980 y 1990, México no cuenta actualmente con la capacidad institucional necesaria para hacer frente a los poderosos carteles de la droga. El ejército mexicano históricamente ha sido mal equipado y sus funciones han estado más enfocadas a labores de rescate en casos de desastres naturales que a combates armados contra grupos irregulares. Hasta hace pocos años, México no contaba con una policía nacional, por lo que la lucha contra los narcotraficantes recaía en las 32 policías estatales y las más de 2.500 municipales, las cuales representan una fuerza muy fraccionada, mal preparada para esta batalla y en muchas ocasiones corrupta. Por ejemplo, de acuerdo al secretario de Seguridad Pública de México, los carteles gastan 1.200 millones de dólares al año para comprar la voluntad de 165.000 oficiales de policía en todo el país.

El negocio de la droga en México representa aproximadamente 39.000 millones de dólares anuales, por lo que los carteles de la droga cuentan con el dinero suficiente para armarse hasta los dientes. Es una lucha desigual donde las fuerzas de la seguridad llevan las de perder. Aun con la colaboración de los Estados Unidos –cuya asistencia tiene límites, debido al recelo que provoca cualquier presencia militar de ese país en México– los carteles de la droga cuentan con la ventaja. El Plan Mérida, aprobado hace unos años por el Congreso de los Estados Unidos, daría 1.400 millones de dólares en cooperación con la lucha antidrogas, dinero al que también tendrían acceso los países centroamericanos. Esto es una fracción del capital que manejan las organizaciones narcotraficantes.

■ ¿Está funcionando?

A la hora de evaluar la guerra contra las drogas, el interrogante radica entonces en si todas estas vidas perdidas, el dinero, la violencia, corrupción y erosión de libertades civiles están al menos logrando el objetivo de frenar el consumo de drogas en la población. Para eso, basta con citar la primera oración del informe del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2010), que dice: “En general, la disponibilidad de drogas ilícitas en los Estados Unidos está en aumento”. Los números no mienten. En 2007, último año para el cual hay datos disponibles, el precio al por menor de un kilogramo de cocaína pura en las calles estadounidenses era el más bajo jamás registrado, e incluso un 22% inferior al de 1999, año en que se lanzó el Plan Colombia con el objetivo de detener la producción de cocaína en dicho país.

Si bien la zona sembrada por coca en Colombia ha caído en un 60% en la última década, los avances tecnológicos en la producción de cocaína han facilitado que la productividad vaya en crecimiento. El rendimiento por hectárea sembrada ha aumentado en casi dos tercios desde el 2000, como reportara recientemente *The Economist* (2010). De tal forma, hay menos área sembrada con coca en Colombia, pero la cantidad de cocaína producida sigue siendo la misma. Más aún, durante el mismo lapso la siembra de coca se ha disparado en Perú (55%) y en Bolivia (42%). Según estimados de la ONU, es probable que Perú ya haya superado a Colombia como el principal productor mundial de coca.

La razón por la que la oferta es tan versátil radica en que la demanda es bastante estable. Los Estados Unidos, por supuesto, sigue siendo el principal consumidor de drogas ilegales en el mundo; tan solo en 2008, más de 25 millones de estadounidenses mayores de 12 años (14% de la población) admitieron haber consumido alguna droga ilícita o un medicamento controlado sin prescripción médica. Un 82% de los estudiantes de último año de secundaria en dicho país admite que le es “muy fácil” o “relativamente fácil” obtener marihuana.

Si bien el mercado estadounidense es el más importante, no es el único que cuenta. El consumo de drogas ha ido en aumento en otras regiones, como Europa del Este y Asia Central, e incluso Medio Oriente. Esto indica que, aun si los Estados Unidos lograra controlar el consumo de drogas ilícitas en su territorio (algo que no ha conseguido en más de 40 años de guerra contra las drogas), otras regiones en donde el consumo está subiendo podrían sustituir cualquier hueco en la demanda. De tal forma, habrá demanda para rato, y por ende, también habrá oferta.

■ ¿Qué hacer entonces?

Es claro que el enfoque prohibicionista de la guerra contra las drogas ha fracasado. Y si bien el debate para un cambio de estrategia es prácticamente inexistente a los ámbitos gubernamentales en los Estados Unidos, en otras regiones eso está cambiando.

Hace unas semanas el presidente mexicano Felipe Calderón causó revuelo al aceptar por primera vez que era necesario tener un debate público y abierto sobre la legalización de las drogas, algo a lo que se había negado hasta ese momento. Según un editorial del periódico *El Universal* (2010) el cambio de actitud de Calderón tuvo que ver con una reunión que había sostenido días antes con Juan Manuel Santos, el entonces presidente electo de Colombia. De acuerdo a lo expresado por fuentes del periódico, Santos le dijo a Calderón que el narcotráfico no está bajo control en el territorio colombiano y que México debería ser el país que lidere un debate público acerca de la legalización o despenalización de las drogas. Días después del anuncio de Calderón, el ex presidente mexicano Vicente Fox anunció que lanzaba una campaña

para promover la legalización de la producción, la comercialización y el consumo de las drogas. A ellos se suman los ex presidentes Fernando Enrique Cardoso, de Brasil, César Gaviria, de Colombia, y Ernesto Zedillo, de México, quienes fueron los primeros ex jefes de Estado en hacer un llamado para “romper el tabú” de discutir alternativas a la prohibición de las drogas, dentro de las cuales sugirieron la despenalización de la marihuana.

Dentro de este contexto, el caso de Portugal ha recibido particular atención. En 2001, ese país se convirtió en la primera nación en despenalizar oficialmente el consumo de todas las drogas, incluyendo la cocaína y la heroína. Un estudio del Glenn Greenwald (2009) publicado por el Cato Institute encontró que “la despenalización no había tenido efectos adversos en las tasas de consumo de drogas en Portugal”, las cuales “en muchas ocasiones se encuentran ahora entre las más bajas de la Unión Europea”.

El estudio encontró que el nivel de narcotráfico, medido por el número de condenas relacionadas al tráfico de drogas, también había caído. Y la incidencia de otros problemas relacionados con las drogas, incluyendo el número de enfermedades transmitidas sexualmente y las muertes por sobredosis, ha “declinado dramáticamente”. El porcentaje de usuarios de heroína que se inyecta la droga cayó del 45% antes de la despenalización al 17% actualmente, ya que la nueva ley facilita los programas de tratamiento. Esto ha contribuido para que los drogadictos representen actualmente el 20% de los casos de VIH en Portugal, un número significativamente inferior al 56% que había antes de la ley. Además, como los drogadictos ya no temen ser castigados como criminales, un número creciente de ellos busca ayuda. El número de adictos registrados en programas de sustitución de drogas aumentó de 6.000 en 1999 a 24.000 en 2008, todo esto, vale enfatizar, sin que se presentara un aumento en el consumo de drogas.

La experiencia de Portugal demuestra que hay ejemplos sensibles en políticas sobre drogas. Sin embargo, si bien la despenalización es un paso en la dirección correcta, no elimina el mercado negro en la producción y comercialización de las drogas. Eso solo lo logra la legalización.

Al legalizar las drogas, los gobiernos obtienen más control sobre el mercado de estupefacientes al poder regular y gravar la producción y venta de los narcóticos, como actualmente ocurre con el tabaco y el alcohol. El dinero derivado de los impuestos sobre las drogas les permitiría brindarles tratamiento a los adictos. Al igual que con la despenalización, la legalización permitiría enfrentar de mejor manera el flagelo de la drogadicción al remover el estigma criminal de los adictos y tratarlos como pacientes. Sin embargo, la mayor ventaja de la legalización es que ahuyentaría en gran medida a los elementos criminales del negocio de las drogas, disminuyendo, sino eliminando del todo, la violencia, el crimen y la corrupción asociados a la prohibición.

Ningún proponente de la legalización ha dicho que esta sea una panacea. Sin embargo, sí es substancialmente mejor que el fracaso patente de la gue-

rra contra las drogas. La legalización no es una solución al “problema de las drogas”, la drogadicción continuará siendo un flagelo. Pero así como la prohibición del alcohol resultó ser un enfoque equivocado al problema del alcoholismo, de igual forma la guerra contra las drogas ha sido un enfoque errado al problema del abuso de las drogas. Ya es hora de que caigamos en cuenta.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 2010.

■ Referencias

- Aguilar Valenzuela, Rubén y Jorge Castañeda (2009): *El Narco: La Guerra Fallida*. México: Punto de lectura.
- Balko, Radley (2006): “Overkill: The Rise of Paramilitary Police Raids in America”, *Cato Institute White Paper*. Disponible en: http://www.cato.org/pubs/wtpapers/balko_whitepaper_2006.pdf.
- Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2010): *National Drug Threat Assessment 2010*. National Drug Intelligence Center, Document ID: 2010-Q0317-001.
- El Universal* (2010): “Editorial”, 4 de agosto. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/85230.html>.
- Greenwald, Glenn (2009): “Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies”, *Cato Institute White Paper*. Disponible en: http://www.cato.org/pubs/wtpapers/greenwald_whitepaper.pdf.
- Keefer, P., N. Loaiza y R. Soares (2008): “The Development Impact of the Illegality of Drug Trade”, *World Bank Policy Research Working*, paper n° 4543. Disponible en: http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSContentServer/IB/2008/06/23/000158349_20080623151241/Rendered/PDF/wps4543.pdf.
- Ostrowski, James (1989): *Thinking about Drug Legalization*. Cato Institute Policy Analysis n° 121. Disponible en: <http://www.cato.org/pubs/pas/pa121.pdf>.
- The Economist* (2010): “Full Circle”, 26 de junio, p. 40. Disponible en: <http://www.economist.com/node/16439034>.

UNA MIRADA CRÍTICA AL SUPUESTO ÉXITO DEL PLAN COLOMBIA

Ricardo Vargas Meza

Sociólogo y magister en Filosofía Social por la Universidad Nacional de Colombia. Miembro asociado del Transnational Institute. Miembro asociado y director de Acción Andina Colombia, y editor de la revista *Acción Andina*. Fue investigador en el Centro de Investigación y Educación Popular, en Bogotá, donde coordinó el Proyecto de Drogas y Violencia.

Mi exposición presenta los retos para abordar una perspectiva regional a partir del caso colombiano y el entorno andino. Para el balance sobre el Plan Colombia he tomado como referencia algunas afirmaciones que buscan prolongar la vigencia de una estrategia fundamentalmente militarista sobre el control de drogas. Las afirmaciones a las que hago referencia se basan en cuatro indicadores del supuesto éxito de la guerra antidrogas a través del Plan Colombia:

- 1** Una reducción del 18% de los cultivos, al pasar de 99.000 hectáreas en 2007 a 81.000 ha en 2008.
- 2** Una disminución del 28% de la producción de cocaína al pasar de 600 toneladas en 2007 a 430 t en 2008.
- 3** Cobertura del control aéreo, sobre todo en la frontera con Brasil (Government Accountability Office, 2005 y 2009).
- 4** Diversos indicadores asociados a la guerra interna en Colombia poco relacionados con el original objetivo antidrogas.

Las dos primeras afirmaciones surgen del último informe de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (ONUDD, 2009). Afirmándose en sus datos, la discusión que hay sobre el tema de las bases estadounidenses en territorio colombiano seguramente va a estimular un debate muy a fondo sobre la relación entre droga y seguridad. Los generales en Colombia sostienen: “Bueno, hay resultados interesantes, no hay que desconocer que el uso de la fuerza ha tenido un impacto”.

Pero también se afirma que existe una cobertura plena del control aéreo, sobre todo en la frontera de Colombia con Brasil, e indicadores sobre el control de la guerra interna en Colombia. Por consiguiente, la conclusión es que en mayor o menor medida la guerra va avanzando. Como consecuencia, frente al acoso que sufren los narcotraficantes en Colombia, Venezuela se configura en la salida que tienen. Entonces todo nos conduce a mirar el caso de Venezuela.

■ Disminución de los cultivos y de la producción de cocaína

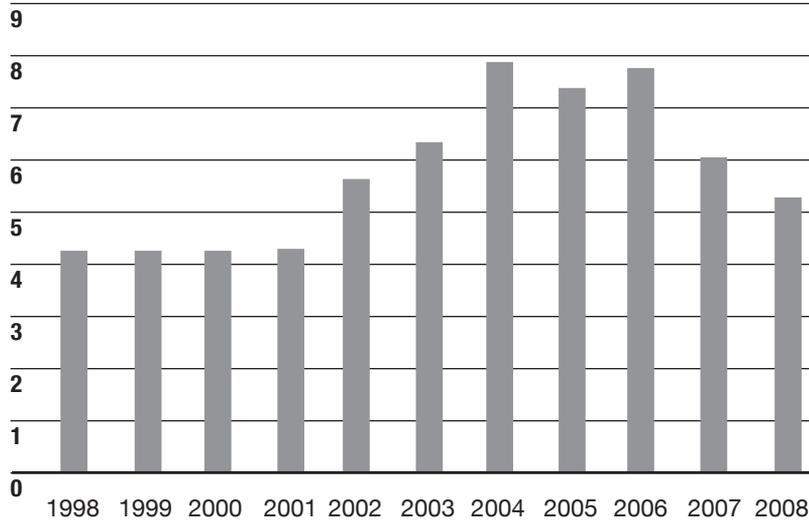
En primer lugar, contrastaré los datos de la ONUDD en relación con la disminución de los cultivos y de la producción de cocaína. Para poder hacer un cálculo de la cocaína que produce Colombia, este organismo divide al país en siete regiones y establece rendimientos del número de hectáreas y cuánto rinden en relación con pasta básica, luego pasa eso a clorhidrato de cocaína y luego a cocaína pura. Ahora bien, ¿qué pasó con los indicadores que utiliza para poder establecer los cálculos?

Como se observa en el Cuadro 1 –donde en la fila inferior se indican los kilos de cocaína que se calcula se producen por hectárea de hoja de coca–, la relación estimada entre hectáreas y producción de cocaína ha oscilado: a finales de la década de 1990 se calculaban 4,26 kg por hectárea, cifra que se mantuvo constante hasta 2001. En 2004, la ONUDD hizo un estudio que revisó los datos de 2003 y 2002, y la estimación subió a 8 kg por hectárea. O sea, subió el cálculo del promedio anual de producción de cocaína, que se mantuvo más o menos estable hasta que, a partir del mismo estudio de rendimiento, se revirtió la tendencia; ya en 2008, las estimaciones bajaron casi al nivel que se había usado en 1998 y 1999. Estas variaciones se pueden observar en el Gráfico 1.

Cuadro 1
Promedios históricos de rendimientos de cocaína pura por hectárea en Colombia entre 1998 y 2008, según ONUDD (en toneladas)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Área	102.000	160.000	163.000	145.000	102.000	86.000	80.000	86.000	78.000	99.000	81.000
Cocaína	435	680	695	617	580	550	640	640	610	600	430
Relación tonelada / hectárea	4,26	4,25	4,26	4,26	5,70	6,40	8,00	7,44	7,80	6,10	5,30

Gráfico 1
Relación entre hectáreas de coca y producción de cocaína en Colombia
entre 1998 y 2008, según ONUDD (en toneladas)



Significa entonces que hay una trampa, porque según promedios obtenidos de un estudio más o menos serio que se hizo en el 2004, se niegan y se manipulan los datos para mostrar una reducción del volumen de producción de cocaína. Y por eso se ve una diferencia gruesa entre reducción de hectáreas y reducción de cocaína.

En el Cuadro 2 corregimos los rendimientos usando los estándares de la ONUDD (algunos de los cuales son inconsistentes); vemos que en 2008, la producción de cocaína en Colombia no bajó un 28% sino un 16%. La ONUDD dejó de registrar 73 toneladas de cocaína, es decir, el 17% de su cifra para Colombia. Por lo que la cocaína en la región andina no bajó el 15% sino el 7,6%, y se mantiene dentro de los promedios históricos de la región.

Cuadro 2
Producción global de cocaína 1998-2008 (corregida)

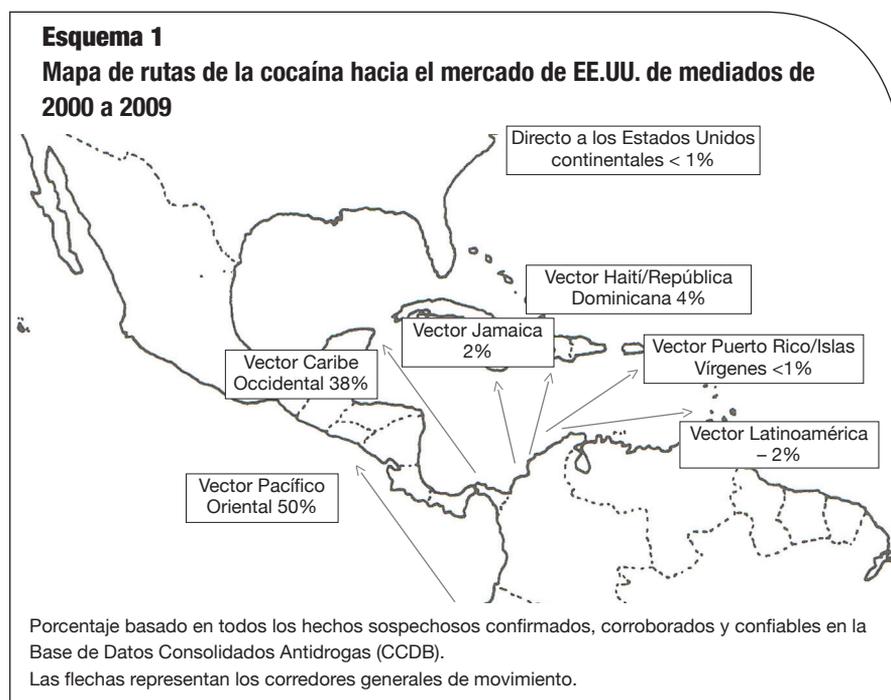
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% de cambio 2007 / 2008	% del total andino 2007
Bolivia	150	70	43	60	60	79	98	80	94	104	113	9,0	12
Perú	240	175	141	150	160	230	270	260	280	290	302	4,0	33
Colombia	435	680	695	617	580	550	640	640	610	600	503	-16,0	55
Total	825	925	879	827	800	859	1.008	980	984	994	918	-7,6	100

Hay un uso arbitrario por parte de la ONUDD de la producción de hoja de coca en Colombia, de los rendimientos por kilo de pasta básica de cocaína por tonelada de hoja de coca y de los promedios históricos de rendimientos de cocaína pura por hectárea. Si se usase el mismo promedio a que llegó la ONUDD en el estudio de 2004 en Colombia (7,7 kilos por hectárea), la producción de cocaína en 2008 fue entonces de 624 toneladas (frente a las 430 del informe 2008), lo que indica promedios históricos que se mantienen estables. Asimismo, es insostenible que la relación entre clorhidrato de cocaína y cocaína pura pueda ser de 1:0,85.

Con los resultados de 2008 entregados, la ONUDD busca proteger el modelo de tolerancia cero y las políticas de fuerza como la prioridad para “manejar” el problema de las drogas ilegales. Igualmente, busca dejar satisfecho al gobierno colombiano, que la presión por las cifras de 2007, las cuales ponían en cuestión la política de fuerza de los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos. También se pretende generar un contexto global que afirme que el asunto de la cocaína se está resolviendo (con represión sobre los cultivadores, principalmente) y que ahora el problema son las drogas sintéticas.

■ Control de fronteras y tránsito de cocaína

El segundo tema que quiero abordar es el del control de la frontera con Brasil, la parte aérea, y cómo Venezuela resulta, por rebote, el malo de la película.



El mapa del Esquema 1 muestra una tendencia todavía vigente: Colombia mueve la cocaína básicamente por el Pacífico, que es la vía más fuerte de salida de drogas (un 50% sale por ahí). También la mueve por el sector del Caribe, pero buscando siempre la costa atlántica de Centroamérica hasta situarla en México, donde hay acuerdos con los grupos de ese país para que la pongan en la frontera con los Estados Unidos. Colombia ya no se disputa con México los mercados dentro de los Estados Unidos, ese es un cambio importante respecto de lo que sucedía en la década de 1980. Han bajado muchísimo las rutas por la Florida y por la costa este. Se incrementó la salida por Ecuador y también por Argentina y Brasil, incluido Paraguay, que es un punto de conexión con la cocaína colombiana.

En julio de 2009, la Oficina de Cuentas del Congreso estadounidense sacó un informe (GAO, 2009) sobre el tránsito de cocaína por Venezuela, a pedido de un senador, en el que dice que por ese país, en 2007, salieron 260 toneladas de cocaína procedentes principalmente de Colombia, lo que representa el 17% de la cocaína producida ese año. Ahora bien, si comparamos los datos con la información del Departamento de Estado de EE.UU. sobre la producción en Colombia (que se muestra en el Cuadro 3), vemos que las 260 toneladas calculadas por la GAO representan en realidad el 48,6% del potencial productivo de Colombia; es decir que casi la mitad de la cocaína colombiana estaría saliendo por Venezuela, lo que es una afirmación totalmente inconsistente.

Cuadro 3

Cálculos del Departamento de Estado de EE.UU. sobre potencial productivo de cocaína pura en Colombia

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
sin datos	535	550*	545	430	460	571	839	580	520	435	350

Fuente: International Narcotics Control Strategy Report, 2009.

* Los informes son inconsistentes; mientras el informe de 2008 habla de 610 toneladas, en 2006, el informe de 2009 establece un potencial de 550 ton.

El Cuadro 4, realizado sobre la base de las incautaciones realizadas, muestra lo que mueve Colombia por el Atlántico y el Pacífico. Este último representa el 87% de lo incautado por vía marítima y el Atlántico el 13%. El 56% de todo lo incautado se hace en vías marítimas. Aquí también se puede constatar la debilidad del tipo de afirmaciones que hizo la GAO y todo el debate que se abrió después del anuncio del tema de las bases estadounidenses en territorio colombiano, que generó una discusión muy complicada sobre la relación droga y seguridad en el contexto andino.

Cuadro 4

Incautaciones de cocaína en las rutas del Pacífico y el Atlántico, en kilogramos, entre 2002 y 2007

Ruta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	% incautado
Pacífico	43.435	47.137	46.128	61.042	61.758	61.423	87
Atlántico	16.065	23.157	30.928	35.856	14.150	9.235	13
Total incautaciones marítimas	59.500	70.294	77.056	96.898	75.908	70.658	100
Total incautaciones Colombia	95.278	113.142	149.297	173.265	127.326	126.641	100
% incautaciones en el mar	62	62	52	56	60	55	56

Fuente: Armada Nacional de Colombia, División de Inteligencia.

■ Drogas y conflicto armado

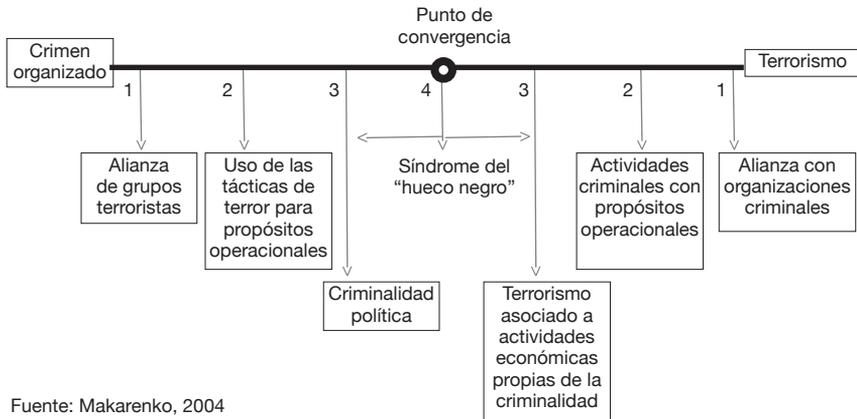
Quiero abordar otro aspecto del problema: ¿qué está pasando con el manejo de la política antidrogas del gobierno colombiano? La política está caracterizada por una promilitarización de la relación drogas y conflicto armado. Se parte de que las drogas son las fuentes de financiación y de potenciamiento de las guerrillas colombianas y, por lo tanto, el grueso de las decisiones están marcadas por esta perspectiva de interpretación. Incluso, las decisiones sobre el desarrollo alternativo a los cultivos de uso ilícito están dominadas por esta visión del problema. Y la justificación reciente del uso de las bases aéreas y marítimas por parte de EE.UU. se entrelaza con el sobredimensionamiento de este diagnóstico.

Pero, en verdad, el problema es mucho más complejo que la explicación simple de que la guerrilla hace uso de la pasta básica para comprar armas. Siguiendo el modelo de Tamara Makarenko, es necesario incluir algunos elementos de perspectiva e interpretación. Esta autora sostiene que hoy la tendencia es que en un mismo plano se mueven, por un lado, el crimen organizado, y por el otro, el terrorismo. Y que en este avance hacen un punto de convergencia en el cual se produce lo que llama síndrome del “hueco negro”, donde hay convergencias y existen acuerdos. Se origina una criminalización de los grupos armados y una politización del crimen organizado (Makarenko, 2004). Esto es parte de la dinámica de los actores involucrados en Colombia.

El otro aspecto a considerar es que el problema no es solamente el narcotráfico. En el caso de la guerra interna colombiana, la presencia paramilitar llevó también a la captura de una gran cantidad de actividades económicas. Entre los paramilitares del Bloque Norte, Bloque Córdoba y Bloque Bananero encontramos acciones como el robo de gasolina –con participación de funcionarios de Ecopetrol y de la Policía– y el cobro de impuestos por protección a diversos sectores: el bananero (acuerdo con Chiquita Brands, Ba-

Esquema 2

Modelo explicativo sobre la criminalización de los fines políticos y de politización del crimen



nacol, Unibán, Probán, Dole y Del Monte), el sector de transporte de carga (por cada mula que se dirigía a la costa atlántica, principalmente hacia el César y La Guajira), el de transporte de pasajeros (entre otras, empresas como Copetrán y Brasilia por cada pasajero), el sector cafetero (en Sierra Nevada y Serranía de Perijá), a cada estación de gasolina (\$ 20 por galón vendido), a los contrabandistas de gasolina de Venezuela hacia Colombia, al sector carbón principalmente por seguridad en los trayectos de los funcionarios hacia el aeropuerto, al transporte de mercancías desde los puertos de la costa, a empresas madereras y pesqueras, a reforestadoras (entre otras, Monterrey y de La Costa, del grupo Santodomingo que retribuía con obras civiles), a empresas cerveceras y de refrescos (bebidas gaseosas como Postobón) y a los sectores palmicultor y ganadero. También el robo de vehículos y de mercancías que salían por vía terrestre de los puertos de la costa atlántica, el asalto de camiones, la captura de rentas de los municipios y los contratos a través de empresas de fachada, principalmente de los servicios de salud y educación.

Este listado nos muestra el aprovechamiento sobre las actividades económicas de grupos que van mucho más allá que el narcotráfico. Hoy en día, estamos asistiendo a un llamado posconflicto, en el cual se está reconfigurando el perfil paramilitar para tender a una mayor y mejor apropiación de recursos hacia una configuración mafiosa del poder que busca el control de una economía de origen legal e ilegal.

El gobierno, mientras tanto, toma las decisiones antidrogas sobre la base del conflicto armado y divide al país según las ganancias o no ganancias que ha tenido la ofensiva contra la guerrilla, sobre todo con el Plan Colombia y con otros planes que siguieron. En el Cuadro 5 se distinguen zonas en pro-

ceso de recuperación institucional, zonas de desmovilización paramilitar, zonas de fronteras y zonas de retaguardia de los grupos armados; y el tipo de acción varía según con cada una de ellas. No se trata de cuestiones de desarrollo económico o de pobreza, no son los problemas de esta dinámica de colonización. Es cómo va el Estado en relación con la ofensiva armada lo que determina la presencia y combinación de la lucha con desarrollo económico. Es decir, existe una articulación entre lo que son propuestas económicas y las alternativas para consolidar el poder del Estado.

Cuadro 5
Lugares de intervención y tipo de acción según el tipo de zona

Clasificación de las zonas	Zonas de intervención de Centros de Coordinación de Acción Integral (CCAI)	Tipo de Acción
En proceso de recuperación institucional	Zonas de ofensiva militar estatal con repliegue de guerrillas (Plan Patriota, PC I): <ul style="list-style-type: none"> ■ Caquetá (Medio y Bajo Caguán) ■ Guaviare (área de influencia de la cabecera de San José, El Retorno, Calamar) ■ Meta ■ Norte del Cauca 	Doctrina de Acción Integral (DAI) DAI más inversión privada
De desmovilización	<ul style="list-style-type: none"> ■ Medio y Bajo Atrato ■ Tierralta ■ Catatumbo ■ Sierra Nevada ■ Caquetá (eje Curillo-Florencia) ■ Putumayo (áreas de influencia de cabeceras San Miguel, Valle del Guamuez y Puerto Asís) ■ Tumaco 	Programa de Reinserción, principalmente paramilitar, y Programa de Familia Guardabosques
De Frontera	Putumayo (zonas rurales San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Asís hacia la frontera con Ecuador)	Ofensiva militar del Estado, erradicación manual forzosa, aspersiones aéreas
De retaguardia de los grupos armados	<ul style="list-style-type: none"> ■ Caquetá (Eje del plan Florencia San Vicente del Caguán, región del Yari) ■ Zonas rurales del Guaviare (San José, El Retorno, Calamar) ■ Meta (Sierra de la Macarena) ■ Arauca 	Ofensiva militar del Estado, erradicación manual forzosa, aspersiones aéreas

Es importante entonces identificar a los tres actores centrales entre los que se están produciendo las articulaciones a nivel regional en Colombia. Por un lado, los paramilitares o grupos organizados de control de la fuerza, que son estruc-

turas jerárquicas con un mando definido y con un modelo de fuerza armada por su rol contrainsurgente. Por otro lado, el narcotráfico, cuya estructura organizativa es la de empresa criminal con estructuras en red más que jerárquicas ya que facilitan la capacidad para moverse mejor en el mercado ilegal. Y por último, el poder político, estructurado en redes clientelares que cumplen el papel de articular y garantizar el funcionamiento del sistema político.

En Colombia, el nivel regional está signado por una dinámica de configuración mafiosa en la medida que avanza este proceso de articulación, es decir, una simbiosis entre la privatización del uso de la fuerza, el potenciamiento del narcotráfico y un poder político que le es afín y controla alcaldías y concejales.

Esta situación no es particular de Colombia. Hay un interesante estudio (Arias, 2006) sobre Río de Janeiro, que indica las relaciones entre Estado, sociedad civil y criminalidad. Esto se sintetiza en el Esquema 3.

Esquema 3

Modelo de estructuras de redes del crimen organizado

El Estado

- Políticos proveen ayuda y protección a miembros de organizaciones criminales. Inciden en el control de operaciones de la política contra el crimen, e intervienen para limitar acciones judiciales.
- Burócratas gubernamentales suministran algún apoyo a criminales, a través de ayudas para que provean servicios básicos a la comunidad
- Organismos de seguridad venden protección (a organizaciones criminales o capos). Esta protección bien puede darse a través de una relación constante o a través del pago ocasional de rescates para liberar a traficantes detenidos.

Grupos de la sociedad civil

- Median en relaciones entre criminales, actores privados y representantes del Estado.
- Negocian con políticos sobre algunos beneficios que ellos proveerán a las comunidades a cambio de votos, en contextos de control de grupos criminales.
- Intentan disminuir las tensiones entre la gente común y corriente y los criminales, a través de la prevención de conflictos que se puedan desatar.



Grupos criminales

- Proveen recursos y alguna seguridad a los residentes.
- Venden votos a políticos en áreas controlados por ellos.
- Pagan sobornos a la policía o dan un salario adicional.

Fuente: Arias, 2006.

■ Conclusiones

El problema del narcotráfico, tanto en diversas regiones de Colombia como en distintas zonas de América Latina, no obedece a la ausencia del Estado. Se relaciona más con la conformación de un proceso de criminalización del Estado.

La ilegalidad en diversos países, regiones y localidades no está solo relacionada con el narcotráfico, existen múltiples fuentes de enriquecimiento en donde la frontera entre lo legal y lo ilegal se viene borrando. Los escenarios de conflictos armados, como en el caso colombiano, incrementan el riesgo de ese tipo de situaciones, pero no se dan solamente por la existencia de una guerra interna. Es un fenómeno que aparece clarísimo, por ejemplo, en Guatemala.

Los escenarios de conflicto enfrentan una creciente criminalización de los grupos insurgentes y una politización de los grupos criminales. Colombia está cimentando las condiciones para configurar un poder mafioso. Así, por ejemplo, las llamadas “bandas emergentes” son parte de las estrategias para acceder a recursos “legales” e “ilegales” y se relacionan no solo con actores armados del conflicto.

Y, finalmente, el desconocimiento de este tipo de escenarios y la simplificación del problema de las drogas a un marco de relaciones de mercado ilegal –oferta-demanda (o a un problema de financiación del terrorismo)– lleva a que en las políticas prime la criminalización de los usuarios y productores (campesinos, indígenas y colonos), la estigmatización del sector juvenil, entre otros, escenario en el cual se agazapa la responsabilidad política estatal, de las políticas militarizadas para el control social, de la tolerancia a las elites emergentes (que son verdaderas empresas criminales) que crecen en el umbral entre lo legal-ilegal y, en general, de la configuración de una ilegalidad global en redes.

■
Buenos Aires, 7 de agosto de 2009.

Referencias

- Arias, Enrique Desmond (2006): *Drugs & Democracy in Rio de Janeiro*. Chapel Hill: University of North Carolina.
- Government Accountability Office (2005): *Agencies Need to Plan for Likely Declines in Drug Interdiction Assets, and Develop Better Performance Measures for Transit Zone Operations*. Informe 06-200.
- Government Accountability Office (2009): *Drug Control U.S. Counternarcotics Cooperation with Venezuela Has Declined*. Informe 09-806.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2009): *Informe mundial sobre drogas*. Nueva York: ONU.
- Makarenko, Tamara (2004): “The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism”, en *Global Crime*, vol. 6, i. 1, 129-145.
- United States Department of State (2009): *International Narcotics Control Strategy Report*.

ERRADICACIÓN DE COCA Y POLÍTICAS DE DROGAS EN EL PERÚ: ANATOMÍA DE UN FRACASO ANUNCIADO

Hugo Cabieses

Economista. Investigador del Centro de Investigación sobre Drogas y Derechos Humanos, en Lima (Perú), y coordinador del Programa DRIS/ZA-MANU (Desarrollo Rural Sustentable/Zona de Amortiguamiento de la Reserva de Biosfera del Manú) en Cusco y Madre de Dios (Perú).

Tendencias

Comenzaré señalando lo que considero son dos tendencias generales en relación con la “guerra contra las drogas” y las políticas actualmente existentes. La primera es que las políticas de drogas del gobierno de los Estados Unidos y los organismos internacionales que las promueven e impulsan, no han cambiado en los últimos años en por lo menos en cuatro temas:

- 1** Se continúa con un enfoque de “seguridad nacional” que corresponde a una “guerra contra las drogas”.
- 2** Se insiste en una estrategia “ofertista” para encarar el problema, suponiendo que al disminuir la oferta disminuye la demanda de drogas.
- 3** Persiste una concepción y práctica prohibicionista del consumo y la producción.
- 4** Se insiste en una política de satanización contra los que plantean alternativas, como la legalización de las drogas o la reducción de daños.

La segunda tendencia es que las políticas de drogas impulsadas han seguido fracasando, lo que se expresa en por lo menos tres constataciones:

- 1 El consumo mundial de drogas se ha expandido y crecido.
- 2 El cultivo y la producción de coca, amapola, marihuana y sus derivados se han incrementado.
- 3 El tráfico ilícito de drogas se ha incrementado exponencialmente y se ha descartelizado, dispersado, mimetizado y “verticalizado”.

■ Ejes de los debates sobre drogas

En este contexto, el debate sobre las políticas de drogas se desarrolla y divide en por lo menos tres sectores, explicados gráficamente como sigue.

1 Los halcones. Son los gobiernos, instituciones y personas que impulsan la “guerra contra las drogas”; consideran que se trata de un tema de seguridad nacional y que el consumo es controlable y externo a sus propias sociedades. Mantienen una concepción “ofertista”, ya que el problema se encontraría en la oferta de drogas y piensan que la temática debe encararse con una perspectiva militar-policial. En resumen, **palo sin zanahoria**.

2 Las palomas. Plantean que la producción es un problema socioeconómico y cultural, y que el tráfico ilícito de drogas es consecuencia de la demanda. Tienen una perspectiva “demandista”. Sostienen que el consumo es un problema sociocultural que hay que encarar con perspectiva médico-sanitaria. En resumen, **zanahoria y prevención**. En este sector existen dos posiciones: una que plantea una estrategia de reducción de daños y otra que busca impulsar la legalización del consumo de drogas. Me ubico claramente en el sector de reducción de daños.

3 Los búhos. Para este sector, la estrategia debe ser penal-policial y la producción, el tráfico y el consumo de drogas debe encararse con la aplicación de la ley. Sustentan que mientras mejores leyes haya y existan formas de aplicarlas, mucho mejor se combatirá el fenómeno, ya que se trata de un problema policial. En esta concepción, la oferta y la demanda deben ser atacadas de manera simultánea y para ello son necesarias más leyes y más cárceles. Quizás no están de acuerdo con la militarización, pero se trata de los policías y jueces oportunos –u oportunistas–, que miran de noche y no están con Dios ni con el Diablo. En resumen, **aplicación de la ley sin zanahoria**.

■ Narcotización terrorífica = control regional

En la región andino-amazónica, el Plan Colombia, el Plan Dignidad en Bolivia –hasta 2005– y el plan implementado en el Perú –al que no le quisieron poner

ningún sobrenombre– constituyen planes que no corresponden a un solo país, sino que se trata de una estrategia estadounidense para la región. Se trata de una estrategia “narcotizada”, es decir, bajo el pretexto de la lucha contra las drogas se impulsa la militarización a nivel fronterizo y al interior de cada uno de los países.

Desde el 11 de septiembre de 2001, esta estrategia se ha “terrorificado”: todo aquel que está metido en este campo, el del cultivo, tráfico y consumo de drogas, es un terrorista. Esta estrategia “narcotizada” y “terrorificada” ha tenido y tiene impactos económicos, sociales, políticos, ecológicos y sobre los recursos naturales:

- Destruye economías locales, al promover monocultivos de exportación en reemplazo de los “cultivos ilícitos”.
- Destroza tejido social al promover la violencia, apresar dirigentes y la eliminación física de líderes locales.
- Restringe espacios democráticos en cada uno de nuestros países.
- Con las acciones de erradicación y fumigación de cultivos se acelera la deforestación de los bosques, lo que provoca efectos ambientales graves en las zonas rurales.

■ Efectos de la erradicación-fumigación

¿Qué efectos ha tenido la estrategia de erradicación-fumigación? Existen tres efectos, diferenciados de acuerdo con los años y países.

1 Efecto globo. Es el más conocido: se pone el dedo en una parte del globo aplastándolo y se infla por otro lado. La evidencia muestra que en Bolivia, de 1991 a 1994, hubo “traslado”¹ de cultivos desde el Chapare hasta el Beni, y de 1997 a 2002, del Chapare hacia las Yungas. Lo mismo se comprueba en Colombia, con el traslado de la producción entre 1994 y 2000 del Guaviare hacia Putumayo, y a partir de 2000 hacia las fronteras con Venezuela y Brasil. En Perú, entre el 1985 y 1990 se trasladaron los cultivos desde el Alto Huallaga hasta el Valle de los Ríos Apurímac y Ene, y entre 1993 y 1998 hacia la frontera con Colombia y Bolivia.

2 Efecto mercurio. Si vertemos en una mesa una gota de mercurio, se dispersa. Lo que se evidencia con la erradicación-fumigación es un proceso de dispersión de los cultivos hacia cuencas y microcuencas en parcelas más pe-

¹ No es propiamente “traslado”, sino aparición de cultivos en zonas en las que antes no existían.

queñas y muchas veces en áreas naturales protegidas. Esto sucede, entre otras razones, porque los agricultores no son tontos y cuando vienen a erradicarlos o fumigarlos se trasladan a otro lado y eligen pequeñas cuencas donde ubicar sus cultivos. En Bolivia se pasó de 2 a 7 cuencas entre 1997 y 2002. Colombia pasó de 10 a 23 departamentos de cultivo de coca entre 1990 y 2004. Perú pasó de 9 a 19 cuencas entre 1999 y 2002. La dispersión convierte a los cultivos en un “blanco” móvil, lo que vuelve más complicada cualquier política que se impulse.

3 Efecto membrana. Los biólogos saben que las membranas son más poderosas en los bordes. Es decir, en la frontera. Se trata de un efecto de “fronterización”, el traslado de los cultivos hacia las fronteras. Como las políticas son nacionales y no coordinadas entre los países, es más difícil que las fuerzas policiales o militares se pasen al otro lado de la frontera, a erradicar o a fumigar. De Bolivia hacia Brasil y Perú entre 1997 y 2002. Del Perú hacia Bolivia, Brasil y Colombia entre 1996 y 2004. Desde Colombia hacia Brasil, Panamá, Perú y Venezuela entre 1994 y 2004.

En el Esquema 1 se observa con claridad el fracaso de las políticas de erradicación y fumigación: en 1992 había entre Perú, Bolivia y Colombia 211.500 hectáreas sembradas; en 2004 había 211.000. Es decir, prácticamente lo mismo. La tendencia hacia 2009 no ha cambiado: se han erradicado y fumigado más de 1,5 millones de hectáreas en los tres países y los cultivos de coca siguen siendo alrededor de 200.000 hectáreas al año. Con un agravante: la productividad por hectárea de hoja de coca y de clorhidrato de cocaína se ha incrementado.

■ Consecuencias de la interdicción

Por otro lado, el proceso de implementación de la “guerra contra las drogas” o la interdicción de drogas ha tenido cuatro efectos claramente identificables:

1 Descartelización. Se observa una dispersión del “negocio”² en decenas de minicárteles, firmas y bandas dedicadas al “narcotráfico”. En el caso de Perú, de 1996 a 2000, se pasó de 5 firmas a 35 bandas, no tan importantes ni tan grandes, pero su número aumentó considerablemente. En Colombia, entre 1992 y 1999, de dos cárteles (Medellín y Cali) se pasó a 242 minicárteles. En Bolivia, entre 1997 y 2002, de dos grupos (Barbaschocas en La Paz y Trompebuque en Santa Cruz) a 40 grupos.

² El de las drogas es el principal negocio internacional, después de la venta de armas y la comercialización de petróleo y gas.

Esquema 1

**Efectos de la erradicación-fumigación entre 1992 y 2004
(superficies en hectáreas)**

Colombia

1992: 37.100
2001: 144.800
2004: 80.000
2004: 115.000*

Perú

1992: 129.100
2001: 46.200
2004: 50.300
2004: 60.000*

Membrana:
hacia
las fronteras

Globo: "traslado"
de un país a otro

Mercurio:
dispersión en cuencas

Perú, Bolivia y Colombia

1992: 211.500
2001: 210.900
2004: 158.000
2004: 211.000*

Bolivia

1992: 45.300
2001: 19.900
2004: 27.700
2004 35.000*

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.
Elaboración: Nicolás Cabieses, junio de 2005.
* Estimación propia.

2 Diversificación de productos y mercados. Se observa actualmente una diversificación productiva, tanto de productos como de mercados. En productos se cultiva coca, amapola y marihuana, además de producirse drogas sintéticas. En relación con los mercados, las drogas se destinan a Europa occidental y oriental, Estados Unidos, África, Asia, América Latina y el Caribe; casi todo el planeta.

3 Verticalización. Se ha producido una integración vertical que articula toda la cadena productiva. En Perú, entre 1996 y 2000, se pasó del cultivo de la hoja de coca y la elaboración de la pasta básica de cocaína lavada para trasladarla en avionetas a Colombia, a producir directamente clorhidrato de cocaína. En Bolivia, entre 1997 y 2002, se pasó de producir hoja de coca y pasta bruta, a pasta de cocaína lavada primero y clorhidrato luego. En el caso de Colombia casi no se producía hoja de coca, pero este cultivo empieza a crecer a fines de las décadas de 1980 y principios de la siguiente, junto con la producción de amapola y la fabricación de heroína para ser exportada a los Estados Unidos y otros mercados.

4 Mimetización. Ya no son los traficantes que tienen cadenas de oro o automóviles último modelo. Ahora son *yuppies* muy bien formados, incluso políglotas y que están mimetizados entre personas comunes, muchas veces cooptando organismos de seguridad, invisibles entre otros elementos de la sociedad de cada uno de nuestros países.

■ Coca compleja

Hay un tema que siempre me ha gustado exponer y es el de las complejidades de la hoja de coca. Esta reflexión no es solo propia, sino producto de otras, realizadas con compañeros y compañeras de Bolivia, Perú y Colombia agrupados alrededor del Consejo Andino de Productores de Hoja de Coca, cuyo presidente, antes de ser presidente de Bolivia, era Evo Morales. En la hoja de coca y su entorno sociocultural, económico y político existen, básicamente, tres dicotomías, cuatro caracteres, varias diferenciaciones y algunas dimensiones que queremos resaltar para el caso del Perú (véase Esquema 2).

■ Dicotomías de la coca

Algunos temas referidos a la planta de coca se plantean como diferencias que deben ser tenidas en cuenta.

1 Coca no es cocaína. La coca no es lo mismo que la cocaína, aunque sí la contiene. El “mate de coca” en bolsitas filtrantes contiene cocaína y la ingerimos al tomar una infusión, pero no es lo mismo que la sustancia derivada, el clorhidrato de cocaína, obtenido mediante procedimientos químicos en base a la hoja de coca. A los andino-amazónicos en 4 o 5 mil años de historia verde de la coca, no se les ocurrió aislar la blanca cocaína. Para conocer algo, el pensamiento occidental requiere dividir los componentes del todo, pero para los andino-amazónicos hacer esto no es normal. Lo normal es considerar la hoja de coca como un todo. La cocaína fue aislada por primera vez a mediados del siglo XIX por el químico austríaco-alemán Albert Niemann en la Universidad de Göttingen. Al principio la cocaína fue aceptada e incluso alentada por los médicos y las empresas farmacéuticas como panacea para curar de todo, pero luego fue satanizada –hasta nuestros días– por los organismos internacionales y los gobiernos de turno debido a prejuicios antiétnicos, anticampesinos y psiquiátricos; esto desató una guerra feroz contra la cocaína y la misma hoja de coca.

2 Cocalero no es delincuente. El agricultor y productor de coca, llamado “cocalero” por los medios, no es un delincuente o “narcotraficante”. Se trata de un productor campesino agropecuario, generalmente colono de la sierra que se trasladó a la selva, muy pobre y con pocas alternativas de ingresos, que tiene

una planta más en su parcela agrícola –la coca–, y la cultiva desde hace muchos años. Este productor y cultivador de coca es un ciudadano como cualquiera de nosotros, un ser humano con su familia que, además de trabajar para hacer producir la tierra con sus plantas y animales, es también consumidor de hoja de coca. No es un delincuente y lo que busca, con sus movilizaciones y protestas, es ser incluido como persona con derechos y deberes, aunque sabe que una parte de la producción de coca se va como materia prima para las pozas de maceración y los laboratorios clandestinos de cocaína.

3 Coquero, no drogodependiente. El consumidor de coca, el que “pijcha” como en el Perú, el que “acullica” como en Bolivia, el que la “chajcha” como en el norte de Argentina o el que la “mambea” como en Colombia, no es un drogodependiente o un toxicómano. El coquero no siente síndrome de abstinencia cuando deja de coquear. Está demostrado científicamente que no existe la adicción a la hoja de coca, sino que simplemente se trata de un hábito benigno que se puede dejar o tomar cuando se quiere, principalmente en zonas de altura, aunque no solo allí. El coquero pues no es un toxicómano, como lo calificaron los informes de la Organización Mundial de la Salud en la década de 1950, calificación anticientífica recogida por la Convención Única de Estupefacientes de 1961, que encerró a la planta de la coca, la apresó como droga maligna sujeta a alta fiscalización en la Lista 1 de Estupefacientes de la Organización de la ONU.

■ Características de la coca

La problemática de la hoja de coca es compleja y abarca distintos aspectos sociales.

1 Bien cultural. La principal característica de la hoja de coca es que se trata de un bien cultural, de una planta que constituye un cohesivo social importante y sirve para las faenas comunales. El consumo de esta hoja es parte de las buenas costumbres del mundo campesino andino-amazónico. En el mundo occidental, cuando uno llega de visita dice “no hay cariño en esta casa” y lo primero que hacen es ponerle en la mano un vaso de cerveza, vino o *whisky*. El cariño en la casa campesina es que a uno lo invitan hojas de coca, recibidas con las manos juntas, porque es parte de las buenas costumbres; es un cohesivo social extraordinario que facilita las relaciones entre las personas. Además, es parte consustancial de las faenas comunales del mundo solidario y de reciprocidad andino-amazónico, sin contar su uso ceremonial y mítico religioso cuando se ofrece a la Madre Tierra, la Pachamama, o cuando sirve como intermediaria en las adivinaciones.

2 Caja chica campesina. La hoja de coca es la “caja chica” de la familia campesina y, aparte de constituir una proporción del gasto que tienen estas fa-

milias, también es usada para la inversión y el pago de jornales, fertilizantes, semillas y herramientas. La coca le permite al campesino sembrar café, cacao, palma aceitera, maíz, arroz o frutas, cambiarla por animales menores o ganadería. La educación de los niños y los jóvenes, la compra de sus lápices, cuadernos y libros, las medicinas adquiridas en la farmacia, las herramientas y materiales para construir sus casas, generalmente son proporcionadas por la coca. La planta de la coca es prácticamente la única que tiene 3 a 4 cosechas al año y, por lo tanto, constituye un ingreso monetario regular o una fuente de trueque por otros productos que tiene la unidad familiar campesina.

3 Materia prima industrial. La hoja de coca es materia prima para su industrialización benéfica. La cocaína es su derivado más conocido por su uso terapéutico, como anestésico local irremplazable en intervenciones quirúrgicas dolorosas en la laringe, los ojos o el cuello del útero. También es el mal llamado “mate de coca” o infusión caliente o fría de hojitas de coca que toman millones de personas en los Andes para combatir el mal de altura o “so-rojche”. No hay turista que vaya al Cusco para subir a Machu Picchu o que visite el lago Titicaca, en Puno, que deje de tomar su mate de coca.

Pero el producto industrial benéfico de la coca más conocido en occidente es la *Coca Cola*³ que ha invadido el mundo y cuyo extracto –la famosa fórmula 7x, que era secreta hasta hace unos años–, se fabrica en base a hojas de coca importada de Bolivia y el Perú. Más de 400 toneladas al año de verde coca son importadas por la Stephan Chemical de New Jersey, que extrae la cocaína y el extracto restante lo envía a Atlanta para producir la fórmula 7x y repartirla por el mundo a las embotelladoras de “la chispa de la vida”. A decir verdad, no sabemos bien todavía si la *Coca Cola* es veneno, droga o las dos cosas, ya que sirve para aplacar la sed, pero dicen que también sirve para desatorar inodoros, darle vuelta a tornillos oxidados, limpiar tubos de desagües, remover suciedad en los radiadores de automóviles o sacarle brillo a las monedas. Imaginemos lo que puede hacer la *Coca Cola* en nuestro estómago. En todo caso, es la bebida más conocida internacionalmente, e incluso llegó a la luna.

Pero también se fabrican bolsitas filtrantes para infusiones de coca combinada con otras plantas aromáticas y medicinales, como menta, hierba luisa, anís, boldo, uña de gato y otras presentaciones. En Perú, estos productos son fabricados por la Empresa Nacional de la Coca (ENACO SA), la misma que requiere de un psiquiatra como gerente para tratar su grave esquizofrenia, ya que es a la vez estatal y privada. Es un monopolio y produce en un país en el que constitucionalmente estos productos están prohibidos; compra a precios

³ Está demostrado científicamente que la *Coca Cola* no es benéfica, sino perjudicial a la salud humana y no por el contenido de hoja de coca, que es muy reducido, sino por el exceso de cafeína y azúcar que contiene.

miserables a campesinos pobres para venderla a precios altísimos a campesinos más pobres y debe sobrevivir con la compra y venta de un producto al que debe combatir. Existen otras empresas que han comenzado a producir una bebida en base a hoja de coca. Una es la catalana Kokka Royal Food & Drink, con sede en Barcelona y sucursal en Lima, que está fabricando una bebida llamada *K-Drink*, con infusión de hoja de coca y limón. La otra se llama *Vortex* (o *Coca Energy Drink*), producida desde 2001 por la empresa peruana Amadeus Corporation SAC. Se trata de una especie de *Gatorade*, pero con coca descocainizada –como la *Coca Cola*–, es un energético y reconstituyente para jóvenes, o para viejos que hacemos ejercicio.⁴ Ninguna de las dos tiene en su marca registrada el distintivo “coca” y ello es así porque está patentado por la Coca Cola. Es más, en la Convención de 1961 hay un artículo, el 27, que aunque no menciona específicamente a Coca Cola, es obvio que fue producto del trabajo de lobby que la empresa hizo durante los debates sobre la coca cuando se formuló la Convención. Este artículo establece que se puede elaborar un agente saporífero en base a hoja de coca “que no contenga ningún alcaloide y, en la medida necesaria para dicho uso, autorizar la producción, importación, exportación, el comercio y la posesión de dichas hojas”.

4 Coca para drogas. La cuarta característica es que se trata de una materia prima para la producción de la pasta básica y del clorhidrato de cocaína, para su uso ilegal y para el tráfico con estos fines. Esta característica es la más conocida y satanizada actualmente. Quienes trabajamos con los agricultores, los coqueros, los productores y consumidores de la hoja de coca, por lo menos en Perú y Bolivia, hemos aprendido que lo que ellos tratan de hacer es afirmar los tres primeros caracteres de la hoja de coca, frente al cuarto tan propagandizado y satanizado.

Los agricultores de hoja de coca no son ni quieren hacerse los ingenuos, puesto que saben perfectamente que parte importante de su producción de coca va a la poza de maceración para producir pasta y a los laboratorios de cocaína, pero preferirían que eso no sucediera y afirman las tres primeras características de la coca: bien cultural y cohesivo social, caja chica campesina y materia prima para la industrialización benéfica.

La problemática de la hoja de coca es sumamente compleja y las políticas oficiales, tanto de nuestro gobierno como el de Estados Unidos o los gobiernos europeos, reducen su entendimiento a que coca es igual a cocaína. El problema fundamental es que alimenta al llamado “narcotráfico” y, a partir de ahí, comienzan a impulsar sus políticas y estrategias de guerra contra las drogas.

⁴ Recientemente, una empresa de Arequipa, la Sam Andeans Corporation, comenzó a producir el pisco puro *Coca Leaf*. Se trata de un excelente licor de uva peruano con harina de coca y sirve para tomar solo o para elaborar un buen “coca sauer”.

■ Diferenciaciones de la coca

El doctor Fernando Cabieses, sabio peruano fallecido en enero de 2009, sostiene que “de la coca se sabe poco y los que dicen que saben, no saben que no saben o no son lo suficientemente honestos como para reconocerlo”.⁵ Entre estos desconocimientos y complejidades están también las **diferenciaciones** de la hoja de coca.

1 Por zonas de cultivo. No es lo mismo la producción de la selva del Cusco o Puno, en las que desde hace cientos de años se produce la mayor cantidad de coca para el consumo “pijchado” y usos rituales (zona tradicional), que la del Alto Huallaga, el río Aguaytía y los afluentes del Ucayali, que comenzó con el boom del consumo de cocaína (zona reciente). Pero hay cuencas en el país que cultivaban coca antes de esto (zona antigua): una parte de esta producción se destina a usos legales y otra se orienta a la poza de maceración y el laboratorio clandestino, como en el río Apurímac y el valle del Monzón.

Además, desde hace 4 o 5 años comenzaron a surgir cultivos de coca en la zona fronteriza de Perú con Colombia, entre los ríos Napo y Putumayo, con Brasil, en Yavarí y Alto Purús, y con Bolivia, en Madre de Dios. Allí han aparecido cultivos de la variedad *Erythroxylum* (Coca-Ipadú), una planta muy alta, con nutrido follaje y bajo contenido de cocaína, adecuada para cultivar en zonas bajas de la selva amazónica. En general, la coca no se cultiva en estas zonas sino más bien entre 500 y 1.800 metros a nivel de mar, pero los “narcobiólogos” han conseguido una variedad con un mayor contenido de cocaína.

2 Por destino de mercado. En cuanto al comercio, es importante precisar que no existen dos mercados para la coca, uno legal y otro ilegal, como dicen los propugnadores de la guerra contra las drogas, sino que por lo menos existen cuatro mercados. El legal que es en el que se compra y comercializa coca a través de la ENACO o de empresas privadas, y cuyo origen y destino es legal (se compra a campesinos empadronados legalmente y se vende a comerciantes también empadronados, quienes distribuyen la coca entre los consumidores en costa, sierra y selva). El mercado semilegal es el del contrabando o “tranqueras”, son comerciantes que compran la coca directamente a los campesinos y la comercializan para el consumo legal por parte de los con-

⁵ Fallecido el 13 de enero del 2009, Fernando –hermano de mi padre– era neurólogo y neurocirujano, etnofarmacólogo y etnobotánico, antropólogo e historiador, fundador del Museo de la Nación, rector de la Universidad Científica del Sur, amigo y alumno de chamanes y yerberos, autor de decenas de libros científicos, entre los que se cuenta *La salud y los dioses, la medicina en el antiguo Perú* (Universidad Científica del Sur, 2007), su obra póstuma. Junto con el sabio Dr. Carlos Monje Casinelli, defendió el uso tradicional de la hoja de coca y luchó contra su errada ubicación en la Lista 1 de Estupefacientes de la ONU. Ello fue entre 1946 y 1961, pero escribió en defensa de la coca y sus consumidores tradicionales durante toda su vida.

sumidores. También existe un mercado de “uso legal”, de trueque de coca por faenas comunales, por jornales en las parcelas agrícolas o por productos de otros pisos ecológicos como papa, olluco, carne de carnero o productos industriales como sal, aceite, velas, fideos, pilas o fósforos. Y, finalmente está el mercado ilegal, para los comerciantes, de la coca destinada a la poza de maceración.

El tema es mucho más complejo que lo que oficialmente pontifica el gobierno de Estados Unidos, que llega a cuestionar incluso a la ENACO, ya que considera que no debe fomentar el consumo de coca y debe ser una empresa transitoria hasta que el consumo tradicional desaparezca. Sin embargo, no hay como equivocarse físicamente respecto a la hoja de coca. La que va a la poza de maceración es sucia, no interesa al consumidor y no es selecta: la que va a la boca de los consumidores tradicionales es la coca semiseca, selecta y sin impurezas, generalmente con precios más altos por ser de contrabando.

3 Por precios. Existe una tercera diferenciación, la de los precios. No es cierto, por lo menos en el Perú, que en todas las zonas y momentos el narcotráfico paga más altos precios. Así, por ejemplo, en Tingo María, el precio hacia 2007 por arroba (es decir, 11,5 kg) que pagaba la ENACO a los productores es de entre 50 y 60 soles, o sea entre 1,3 y 1,5 dólares por kilogramo. Pero el precio que pagaba el contrabandista para venta legal era de 100 a 120 soles (2,6 a 3,1 dólares por kilogramo) y el que pagaba el “narcocomerciante” para la poza de maceración era de 80 a 90 soles (2 a 2,3 dólares por kilogramo). En el valle de los ríos Apurímac y Ene los precios eran aproximadamente iguales con respecto a los de la ENACO, pero el precio que pagaban los contrabandistas para uso legal era al revés que en Tingo María, ya que pagaban más los “narcocomerciantes”: 3,5 contra 1,5 dólares por kilogramo. Últimamente, en el valle del Monzón, río afluente del Alto Huallaga que desemboca al lado de Tingo María, estos precios llegaban hasta 4 y 5 dólares por kilogramo.

■ Dimensiones de la coca

Otra complejidad de la hoja de coca son las posibles dimensiones que tiene.

1 Cultivadores. En cuanto a los productores, a nivel nacional no son más de 50 mil. De estos, aproximadamente 12 mil le venden su coca a la ENACO y están empadronados y 24 mil la venden al contrabando de uso legal. Los que la venden para el tráfico ilícito de drogas son aproximadamente 14 mil agricultores.

2 Extensiones. Aunque las cifras de cultivos son cuestionables y cuestionadas, existen actualmente en el Perú alrededor de 12 mil hectáreas legales y empadronadas en ENACO, entre 19 y 53 mil hectáreas ilegales, destinadas

al narcotráfico, y no menos de 60 mil hectáreas en abandono que pueden ser recuperadas por el incentivo del aumento de los precios.

3 Cantidades producidas. Alrededor de 3 mil toneladas al año son acopiadas por la ENACO, 6 mil por el contrabando con destino legal y entre 19 y 53 mil son destinadas para el tráfico ilegal de drogas. Con esto se puede producir entre 75 y 210 toneladas de clorhidrato de cocaína para exportación.

4 Consumidores. El consumo interno de cocaína es reducido y probablemente no llegue a una tonelada al año. En cuanto al consumo tradicional, en el Perú tenemos tres millones de “pijchadores” de coca y alrededor de un millón más que la consumen en infusiones u otros usos benéficos, tal como estableció en 2003 la encuesta nacional que ha realizado el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática por encargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. Asimismo, hay alrededor de 40 mil consumidores regulares de pasta básica de cocaína y 35 mil de clorhidrato a razón de 1 a 3 dosis semanales.

■ El “éxito” del fracaso

Quisiera señalar que el “éxito” de la guerra contra las drogas con relación a los objetivos que buscaba es el control de los recursos naturales de la región andino-amazónica, no la disminución de los cultivos, o el control de los “narcotraficantes”. ¿Qué recursos naturales hay en esta región?:

■ El 25% a 30% del agua dulce del mundo se produce en la Amazonia, recurso natural escaso sobre el que se debatirán las próximas batallas del planeta.

■ La región del Putumayo, donde se concentra una gran parte de las acciones del Plan Colombia, es nada menos que la segunda reserva del hemisferio en gas y petróleo, luego de Venezuela, y la tercera después del descubrimiento petrolero de hace algunos meses en la costa brasilera.

■ La región es rica en minerales, oro y diversas piedras preciosas. Además, alberga riqueza de flora y fauna, maderas, plantas promisorias para usos actuales y potenciales para la industria farmacéutica.

■ Por el oxígeno que produce es considerada el **pulmón del mundo**, pero también es el **riñón del mundo**, ya que consume carbono (CO², principalmente) de la atmósfera, lo que ayuda a mermar las consecuencias del calentamiento global por gases del efecto invernadero.

■ Hospeda un conjunto de culturas que conocen los principios activos de plantas y animales para curar distintas enfermedades y combatir plagas.

Esquema 2

Resumen de las diferentes complejidades de la coca

Dicotomías

- 1 La coca no es cocaína pero sí la contiene.
- 2 El productor de coca no es delincuente.
- 3 El coquero no es drogodependiente.

Caracteres

- 1 Es un bien cultural, es cohesivo social y sirve para las faenas comunales.
- 2 Es la caja chica campesina.
- 3 Es materia prima para la industrialización benéfica.
- 4 Es materia prima para pasta base de cocaína y para clorhidrato de cocaína.

Diferenciaciones

- | | |
|-------------------|--|
| 1 Zonas | Tradicional: Cusco, Puno y Trujillo.
Antigua: Purímac, y Monzón.
Reciente: A. Huallaga y Aguaytía.
Fronteriza: Putumayo, Yavarí, A Purús y M de Dios.
Legal: ENACO. |
| 2 Comercio | Informal de uso legal: contrabando y trueque.
Informal de uso ilícito: pozas de maceración y tráfico. |
| 3 Usos | Tradicional: pijcheo y ritual.
Social: faenas comunales y viajes.
Industrial lícito: mates y otros.
Industrial de uso ilícito: pasta base de cocaína y para clorhidrato de cocaína. |

Dimensiones

- | | |
|-----------------------|---|
| 1 Productores | 12 mil venden a ENACO, 24 mil al contrabando y 14 mil al tráfico ilegal de drogas. |
| 2 Cultivo | 12 mil has legales, 19 a 53 mil has ilegales, 60 mil has en abandono recuperables por precio |
| 3 Comercio | 3 mil toneladas a ENACO, 6 mil al contrabando y trueque, 19 a 53 mil al tráfico ilegal, 75 a 210 para exportación y w1 tonelada para consumo interno. |
| 4 Consumidores | 3 millones de pijchadores e usuarios de infusiones, 40 mil consumidores regulares de pasta base de cocaína y 35 mil de clorhidrato de cocaína. |

Frente a todas estas riquezas y potencial geoestratégico, el gobierno de los Estados Unidos busca el control policial-militar de territorios y personas a través de bases, asesores y despliegues radáricos. Obviamente, la “guerra a las drogas” es absolutamente funcional a esos intereses.

■ El fiasco del “desarrollo alternativo”

En esta compleja realidad, el llamado “desarrollo alternativo” –que muchos sostenemos que no es desarrollo y tampoco alternativo– ha tenido más fracasos que éxitos, sin que hasta ahora se haya realizado una evaluación seria e independiente al respecto. Sin embargo:

- No se ha reducido la pobreza rural.
- El desarrollo integral sustentable está pendiente.
- La migración hacia la selva continúa.
- Ha continuado la tumba y quema de bosques para cultivos de coca y para productos de “desarrollo alternativo”.
- Los cultivos de coca con fines ilícitos se han dispersado convirtiéndose en un “blanco móvil”.

Durante la década de 1990, tres enfoques de desarrollo alternativo entraron en competencia e impidieron el avance en políticas comunes en la región andina:

- 1 En la primera mitad de la década, Perú tuvo “desarrollo alternativo” sin erradicación forzosa, con campesinos como interlocutores válidos.
- 2 En Bolivia, hasta 1998, y en Perú, desde 1996, se aplicaron acciones de erradicación manual compensada y/o forzosa con “desarrollo alternativo”.
- 3 En Colombia, desde esa década, aplicó la erradicación y fumigación intensa de cultivos como condición para el “desarrollo alternativo”.

Para hacer un balance del “desarrollo alternativo”, me enfocaré en la situación de Perú, donde en la presente década se han iniciado acciones que llaman “desarrollo integral participativo como alternativa”, con autorreducción gradual y concertada de cultivos. Frente a los problemas derivados de una estrategia de desarrollo mal encaminada, se hacía necesario plantear una estrategia que llamamos de “abajo y adentro” dirigentes de abajo con autoridades de adentro. El planteo es que el tema de la coca y los agricultores coca-leros es en primer lugar **humano**, luego **político** y finalmente **técnico**:

- Por una propuesta humana se entiende, ante todo, el **respeto**. Es decir, la afirmación de sus derechos y el reconocimiento de su condición de ciudadanos.

■ Es una propuesta **política** porque hay una cuestión de soberanía que atraviesa el tema. Es necesario construir una política de Estado sobre drogas y coca, y no repetir la política del gobierno de los Estados Unidos.

■ Por último, es un tema **técnico** porque existen propuestas que vienen de abajo y adentro, tanto generales como específicas: desde “desnarcotizar” las relaciones con el gobierno de Estados Unidos –priorizando el comercio y la inversión y diversificándose hacia Brasil, el Mercosur, la CAN,⁶ Europa, Canadá y Japón–, hasta evaluar propuestas de productos posibles de ser cultivados, como cafés especiales, cacao –crudo y en pasta sin desgrasar–, hilados de algodón nativo, etanol de caña, cúrcuma, macadamia, maracuyá, achiote-bixina o barbasco-rotenona.

■ Alternativa a tres bandas

Sostengo que debemos discutir y rechazar la fracasada “guerra contra las drogas” basada en el concepto de seguridad nacional que impone el gobierno de los EE.UU. y el prohibicionismo fundamentalista contenido en las convenciones internacionales de la ONU suscritas por los países y copiado en sus legislaciones nacionales.

Tanto la guerra como el prohibicionismo se basan en un concepto “ofer-tista”, es decir que el problema de las drogas “es externo”, viene “de afuera”, no es parte de “lo interno”. La estrategia de control de la oferta busca tres objetivos:

- 1 Que los precios de las drogas en la calle sean cada vez más altos para afectar el bolsillo de los consumidores y así disminuir el consumo.
- 2 Que la calidad o pureza de las drogas en la calle sea cada vez peor a fin de afectar la salud de los consumidores e inhibir su consumo.
- 3 Que al circular menos drogas y eliminarse microcomercializadores y dealers, la seguridad ciudadana mejorará.

En esta concepción, lo interno, es decir la demanda, las causas internas, brillan por su ausencia. Como el problema sería de oferta y no de demanda, la estrategia internacional promovida por los gobiernos de los EE.UU., incluyendo el de Obama, sus socios en esta guerra –casi todos los países del mundo– y los organismos internacionales que controla, básicamente la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, la Comisión Interamericana-

⁶ Organización regional económica y política constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

na para el Control del Abuso de Drogas y los organismos especializados en otras regiones, está basada en tres políticas:

- 1 Prohibir el consumo penalizando persiguiendo y aplicando la ley a consumidores y micro-comercializadores.
- 2 Erradicar cultivos de coca, amapola o marihuana fumigando y/o con métodos manuales, como condición previa para promover “desarrollo alternativo”.
- 3 Policializar y/o militarizar ciudades, territorios y países completos para incautar drogas, apresar “narcotraficantes” y combatir al “narcoterrorismo”.

El “ofertismo”, el prohibicionismo y las tres políticas que acompañan esta estrategia han sido un fracaso anunciado desde que en 1974 el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, lanzara la llamada “guerra contra el flagelo de las drogas”. Este fracaso es reconocido internacionalmente por los más altos exponentes que las defienden y aplican, comenzando por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.

Finalmente, tomando posición en la discusión, considero limitado el debate centrado en prohibición/legalización o militarización/policialización o guerra/liberalización y, junto con otros y otras, planteo más bien una estrategia de reducción integral de daños o políticas públicas “a tres bandas”, lo que esquemáticamente implica impulsar:

■ Por el lado de la **producción** y los cultivos, el desarrollo humano sostenible incluso con la gente y con la coca legal, que respete las culturas y saberes locales, proteja la ecología y el manejo de los recursos naturales, fortalezca la institucionalidad social y pública –entre ellas la Estatal– y desarrolle actividades económicas diversas, no productos o *commodities*, que apunten a los mercados locales y regionales, no hacia la exportación y, menos aún, a los biocombustibles.

■ Por el lado del **consumo** de drogas, la despenalización de las drogas suaves –como la marihuana–, la desatanización de las plantas maestras con propiedades medicinales y/o “alteradoras de la conciencia” –entre ellas la coca–, la administración regulada de las drogas fuertes –principalmente cocaína y heroína– en centros hospitalarios y farmacias autorizadas. Debe promoverse el uso de terapias de sustitución –con metadona, cocaína oral, etcétera–, la regulación de las “comunidades terapéuticas”, especialmente aquellas que usan y abusan de la religión, y una fuerte campaña preventiva/informativa desde el Estado, en medios de comunicación y la sociedad civil. Deben prohibirse mensajes tipo “a las drogas dile no”, rechazarse la satanización, sobre todo contra la hoja de coca –por ejemplo, con el dicho “de cada 10 hojas 9

van al tráfico ilegal de drogas”–, los **cocaleros** –llamados “narco cultivadores” y “tontos útiles de los narcos”–, los **coqueros** –actividad asociada con “adictos desnutridos” o “cosa de indios”– y contra los que defendemos estrategias diferentes por supuestamente ser “cómplices del narcotráfico”.

■ Por el lado del **tráfico** ilícito de drogas, se debe aplicar inteligencia operativa para la ubicación y apresamiento de capos, firmas, banqueros y empresarios lavadores de dinero. Se deben imponer sanciones fuertes, verificables y monitoreables a las autoridades policiales, militares, políticas y legales involucradas en delitos de tráfico ilegal de drogas. También, contra “jaladores” de niños y jóvenes mochileros y/o burriers (“mulas”) para involucrarlos en el “negocio”. Se debe actuar sin impunidad con respecto a estos delitos, especialmente de policías, militares y políticos, y golpear a los verdaderos blancos y no a los consumidores y/o microcomercializadores, y vaciar las cárceles de delitos menores.

■ Esquizofrenia y realidad

Para finalizar, quisiera simplemente compartir algunas citas. Una de ellas es del presidente Alan García Pérez, quien sostuvo el 20 de diciembre de 2006 lo siguiente, “[...] se puede hacer ensalada de hoja de coca [y] para ayudar a oradores y cantantes, a esos presidentes del mundo que están con carraspera, podría usted darles un poco de hoja de coca húmeda y verá como se les limpia la garganta. [...] Yo sí creo que como parte de una política antinarcotráfico hay que normalizar la relación con la hoja de coca”.

Es decir, en últimas, plantea apoyar la posición boliviana que ha sido presentada en Naciones Unidas. El problema es que esta declaración fue presentada el 20 de diciembre del 2006 y menos de un mes después –el 15 de enero del 2007–, el mismo presidente lanzó un discurso diciendo que con los aviones Sukhoi que Perú tiene hay que bombardear los cultivos de coca y las pozas de maceración. Esta es la esquizofrenia que hay en el gobierno y el Estado peruano sobre el tema de la coca y en general sobre las drogas. El Perú, lamentablemente, no tiene una política de Estado sobre drogas, menos aún sobre coca. Lo que tiene el Perú es la política de los Estados Unidos y es la que aplica sin calco ni copia.

Por otra parte, quiero compartir el pensamiento de **Dante Deza**, un agricultor del Alto Inambari, que me exime de contarles los fracasos del llamado desarrollo alternativo: “Para nosotros, el desarrollo alternativo es que solicitamos sal para hacer charqui y nos entregan detergente con el que no sabemos lavar ropa porque la lavamos con piedra en el río, pedimos semillas y crédito para plantar y nos plantan cemento y piedras para inaugurar, deseamos asistencia técnica y capacitación agropecuaria y nos dan talleres participativos para sacarnos información, pedimos información sobre los fondos internacionales y nos dicen que no se puede porque es secreto”.

A las ONG que trabajamos en las zonas nos dicen “carro viejo” o “auto viejo” porque andamos de taller en taller. Entonces se convoca a taller de género, taller de planificación, taller de... todos los talleres de cualquier tema.

También quiero citar a doña Azucena Veramendi, una excelente alcaldesa de una zona cocalera que es el Valle del Río Monzón, de un pueblo que se llama Cuyaco, quien compartía conmigo en 2001 lo que ella piensa sobre el desarrollo alternativo: “Para nosotros, el desarrollo alternativo es que siembran los proyectos en una mesa, los cultivan en una pizarra, los cosechan en computadora y los venden en spots publicitarios de televisión”.

Finalmente, comparto con ustedes lo que piensa un tayta Uitoto de Colombia sobre las dos formas de usar la coca, una buena y otra mala: “En esta historia de la coca hay dos trabas, como siempre: el bien y el mal. [...] Los historiadores han dicho que la coca es algo relacionado con la sabiduría, que el algo de Dios. Si se abusa de ello, si se utiliza mal, perdido está quien lo hace. [...] Dios puso la planta para servicio del hombre, no para el mal ni para que se abusara de ella. El que la maneje mal, perecerá en el mal. El que la maneje bien, prosperará en el bien. Usar bien la coca hace sosiego a la inteligencia y no deja ser necia a la persona. La hace formar seria, amable, progresista, como lo han entendido muy bien nuestros antiguos (Kuyoteka Jifikomul, 1997: 188 y 189)”.

Buenos Aires, 7 de agosto de 2009.

Referencias

Kuyoteka Jifikomul, Ángel (1997): *Mitología Uitota contada por un Aront “gente avispa”*. Medellín: Loalon.

PRODUCTORES DE COCA TRADICIONAL Y LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

Dionicio Núñez Tangara

Miembro de la organización Federación de Campesinos La Asunta (Bolivia). Fue miembro de la Central Obrera Boliviana. En 1995 fue elegido como concejal municipal del Municipio La Asunta. Entre 2000 y 2002 fue el máximo representante del Consejo de Federaciones Campesinas de los Yungas. En 2002 llegó al Congreso Nacional boliviano, como diputado, y desde 2004 coordina la organización Coca y Soberanía.

Los pueblos indígenas mayoritarios como los aymaras, quechuas y los otros pueblos que habitamos Bolivia, tenemos la tradición muy ancestral de producir y consumir la hoja de coca. Estudios comprobados señalan que tres mil años a. de C. ya existían evidencias de este consumo. Hoy, los aymaras y los quechuas no solo están en sus lugares de origen, sino que están dispersos en todo el territorio boliviano, y por tanto el consumo tradicional conocido como acullico, masticado, pijcheo o boleó, es ampliamente requerido en el área rural, como también en las ciudades de todo el territorio boliviano. Hay que citar que, en tiempos remotos, los territorios aymaras o regiones que estuvieron bajo el dominio del Imperio Incaico, como es el caso del norte de Argentina y el norte de Chile, son también regiones donde actualmente se consume hoja de coca de forma tradicional.

En junio de 1988, en Bolivia, se aprueba la ley de sustancias controladas y régimen de la coca, más conocida como Ley 1.008. Esta ley fue impuesta al parlamento boliviano por organismos internacionales vinculados a la administración estadounidense. Incluso se comenta que llegó con partes en idioma inglés y que legisladores bolivianos la tradujeron para aprobarla.

Esta ley, que sigue en vigencia hasta que se apruebe la nueva Ley General de la Coca, trajo consigo luto y sufrimiento, y muchos atropellos a los productores de coca, comercializadores y hasta a los propios consumidores de hoja de coca. La prohibición de su producción, industrialización y comercialización fue un duro golpe para los países andinos.

La coca está estigmatizada por el consumo, en forma de clorhidrato de cocaína, de los países del Norte. De manera intencional, actualmente la hoja de

coca es víctima de confusión con la cocaína, desconociendo los resultados de diversas investigaciones independientes que enfatizan sus propiedades alimenticias, terapéuticas y farmacéuticas.

Para los países andinos, nuestra planta sagrada “mama coca”, sufrió en el siglo XX las consecuencias del éxito de sus numerosas virtudes. Utilizada con fines religiosos y terapéuticos durante miles de años por las civilizaciones incaica y preincaica, y desde hace siglos por las culturas amazónicas y guaraníes, la hojita verde (*erythroxylon coca*) se destaca por sus efectos energizantes. Desde luego, los evangelizadores la consideraban un producto demoníaco, motivo de varios concilios celebrados en Lima (1551-1772). En 1858, el descubrimiento del alcaloide cocaína hizo un aporte a la ciencia médica donde se destacan sus propiedades fundamentales, que son anestésicas y analgésicas. Este alcaloide de cocaína representa menos del 0,1% de los catorce alcaloides que pueden extraerse de la hoja de coca, puede constituirse en el principal medicamento de la farmacopea actual, utilizado como anestésico local en cirugía oftalmológica. Así como fue usado para el tratamiento de enfermedades respiratorias, como la tuberculosis o el asma, hasta su reemplazo en 1923 por la molécula sintética.

En 1949, a pedido del representante de Perú ante la ONU y apoyado por el representante de Bolivia, una comisión efectuó una visita relámpago a ese país y a Bolivia para “investigar los efectos de la masticación de la hoja de coca y las posibilidades de limitar su producción y controlar su distribución”. Los representantes insistieron en los efectos nocivos de la hoja, tanto para el consumidor individual como para las naciones productoras. Catalogando aligeradamente que “la masticación de la coca es causal de desnutrición y efectos indeseables de carácter intelectual y mental” en las poblaciones de las regiones andinas.

Consideraron que es la responsable de la pobreza de los países productores debido a que disminuía la capacidad de trabajo de dichas poblaciones. Sin embargo, el acullico (masticación de la coca) continuó siendo calificado de “costumbre”. Pero en 1952, el comité de expertos en farmacodependencia de la Organización Mundial de la Salud modificó su postura, concluyó que el acullico “tiene todas las características de una adicción”, adicción definida luego como “forma de cocainomanía”.

En lo que concierne a la “comunidad internacional”, los efectos de la hoja de coca se asimilaron así a los del clorhidrato de cocaína. No faltaría mucho más para que se convirtiera en un blanco predilecto. En 1961, era un hecho. Bajo la presión de los Estados Unidos, el mayor consumidor del mundo de clorhidrato de cocaína, la hoja de coca fue clasificada por la Convención Única sobre Estupefacientes entre las “plantas psicotrópicas” en la lista N° 1, es decir, capaces de producir una droga en estado vegetal. Un régimen de control que, según los investigadores del Transnational Institute de Holanda, “supera ampliamente el que se aplica a numerosas plantas psicoactivas,

muchas de las cuales son más propicias a alterar la conciencia, como la kava-kava (*piper methysticum*), el kratom (*mitrgyna speciosa*) y diferentes alucinógenos”.

Proscrita por todas las instancias internacionales, la hoja de coca no puede desde entonces producirse, industrializarse ni comercializarse. Solo se permite su uso tradicional en los países donde existen pruebas de su consumo ancestral, como en el caso de Bolivia, Perú y el norte de Argentina. Sin embargo, dos importantes actores escapan a la regla general y se encuentran curiosamente protegidos: la industria farmacéutica estadounidense, para producir cocaína de uso médico, y la célebre empresa *Coca-Cola*.

Mientras se asocia la planta andina con la cocaína, a sus consumidores con toxicómanos, y a nosotros, sus productores, con narcotraficantes y con narcoterroristas, la “comunidad internacional” nos declara la guerra. En todas partes, los países productores implementan políticas de erradicación forzada y fumigaciones aéreas con herbicidas y hongos. Mientras que el mercado multimillonario de la cocaína, como otrora el de los anestésicos o incluso el de bebidas a base de hoja de coca, siguen haciendo la fortuna del extranjero; las principales víctimas de esta política de guerra somos los pequeños campesinos productores de la hoja de coca.

La prohibición internacional sobre el comercio de la hoja de coca es el fruto de una política injusta, basada en datos científicos erróneos que no expresan más que prejuicios culturales y raciales. Una primera consecuencia de estas políticas de lucha contra el narcotráfico era que nosotros no éramos sujetos. Para la comunidad internacional, los productores, los indígenas productores, los campesinos agricultores éramos vistos como narcotraficantes. Luego nos dieron el calificativo de subversivos porque teníamos un discurso contestatario al orden establecido. Posteriormente, a los dirigentes cocaleros nos trataron de terroristas y, al final, de narcoterroristas.

En Bolivia, durante este período, los enfrentamientos se volvieron cotidianos. En el Chapare no se hizo ninguna distinción entre el traficante de cocaína y el campesino productor. Entre 1998 y 2002 se registraron 33 muertos, 567 heridos, 693 detenidos del lado de los cocaleros, y 27 muertos y 135 heridos en las filas de las fuerzas armadas.

La situación de pobreza que impera en nuestros países hace que mucha gente campesina desocupada emigre a zonas de producción de coca, haciendo que se ampliaran cada año las extensiones de cultivo a zonas que no son tradicionales. Los proyectos de sustitución de hoja de coca conocidos como “desarrollos alternativos” fueron y son un fracaso total; se gastaron inmensas cantidades de dinero pero la gente sigue dependiendo del cultivo de coca para su sobrevivencia.

En estas zonas de producción de coca hemos vivido la desgracia de los programas implementados desde organismos internacionales que se llaman de desarrollo alternativo. Los programas ponían condiciones para acceder a ellos. Se debía ofrecer cierta cantidad de hectáreas de coca para erradicar, si

no ofrecías esas hectáreas no eras “sujeto beneficiario” de los programas. Era una forma indirecta para que los campesinos que hasta entonces no tenían cultivos de coca y querían acceder a los programas de desarrollo alternativo, se procuraran las cantidades de hectáreas para ofrecer a erradicar. Esto ocasionó daños colaterales, porque aparecieron cultivos en zonas o regiones subtropicales de Bolivia sólo para ser objeto de la atención de la cooperación internacional y de las políticas estatales en materia de desarrollo.

Pero también otra de las consecuencias que hemos vivido es el tema de la contaminación. Los programas de desarrollo alternativo decían que “a la coca vamos a sustituirla con café en los Yungas”. Y nos trajeron plantaciones de café del Brasil y de Colombia, pero también nos trajeron las plagas de estas plantas que después acabaron inclusive con las plantaciones nativas que nosotros teníamos en la región de los Yungas. Y en el Chapare pasó con las plantaciones de bananos y con otras plantaciones de desarrollo alternativo. Entonces nuestros campos han quedado dañados. Hemos empezado a conocer plagas que antes en nuestras regiones no se conocían; y para combatir las, los técnicos nos decían que “hay que introducir productos químicos para combatir las plagas”. Entonces se emplearon productos químicos tóxicos en la mayor parte de los casos.

Otra de las consecuencias que nos han traído estas políticas de lucha contra el narcotráfico fue la corrupción. Inclusive en las organizaciones sindicales, porque los programas de desarrollo alternativo o los gobiernos que implementaban estos programas, al no tener aceptación en las organizaciones y en el conjunto de las bases, empezaron a manera de prebenda a influir a los dirigentes sindicales y a las organizaciones, y las federaciones empezaron a dividirse en bloques: los que apoyaban las políticas estatales o internacionales, y las personas que defendíamos los cultivos de coca como manera tradicional de garantizar nuestra sobrevivencia.

En todo este período de los programas de desarrollo alternativo, de la lucha contra el narcotráfico, hemos visto desfilar año tras año ingentes cantidades de recursos de la cooperación internacional, como también esfuerzos del Estado, del gobierno de turno, para sustituir estos programas. Hasta el momento, a excepción de muy pocos casos, estos programas no han dado resultado. La mayor parte de la gente, en estas zonas de producción de coca, sigue subsistiendo con la producción y la venta de sus cultivos de coca.

Este era el panorama en las zonas de producción de coca hasta 2005, cuando el compañero Evo Morales gana las elecciones en representación de los movimientos sociales y de vastos sectores sociales. En Bolivia, la lucha contra los cultivos de coca nos enseñó a nosotros, a los compañeros productores de la hoja de coca, que no solamente teníamos que hacer la defensa de la hoja de coca de manera gremial, estableciendo la defensa del cultivo de la coca. A los aymaras, a los quechuas y otros pueblos indígenas, que somos casi el 62% de la población boliviana, nos enseñó que la defensa de la coca era también

la defensa de la identidad cultural de nuestros pueblos originarios. En torno de esta bandera de identidad, de esta bandera de defender lo nuestro, nuestra tradición, nuestra cultura, se organizó este movimiento político que en un proceso de 10 años llevó a la presidencia al compañero Evo Morales.

En este período, de 2005 hasta ahora, lo que hemos tratado de hacer es cambiar radicalmente las políticas que hemos tenido en gobiernos anteriores. Una primera acción que hemos hecho es erradicar definitivamente el tema de la violencia en las zonas de producción de coca. Para que los programas de sustitución, los programas de erradicación que ahora se llaman racionalización de cultivos o disminución concertada de cultivos de coca, se hagan de manera pacífica. Que no se impongan como una política estatal sino de manera concertada. Los mismos sindicatos hacen que, en las regiones donde se produce la coca, se mantenga la cantidad de hectáreas, no se incremente de manera considerable y descontrolada. De manera concertada, sostener cultivos y, si es mejor, disminuirlos.

El siguiente paso fue introducir al interior de la Asamblea Constituyente, que se produjo con muchos problemas y dificultades, un artículo en la nueva constitución política del Estado donde se reconoce a la hoja de coca como patrimonio histórico cultural y parte de la biodiversidad del Estado boliviano. Y se diseñó una nueva estrategia de lucha contra el narcotráfico y de revalorización de la hoja de coca, desde una visión de respeto de los derechos humanos y desterrando las políticas represivas y violentas.

La hoja de coca tiene que ser regulada desde la producción, circulación, comercialización, industrialización, exclusivamente como un producto agrícola, como un patrimonio del Estado boliviano, y alejada de lo que son las sustancias psicotrópicas. Como parte de esta nueva estrategia, hemos establecido entre el gobierno y las organizaciones cocaleras el tener más o menos 20.000 hectáreas de coca en Bolivia. Actualmente, el último monitoreo de la ONU dice que existen alrededor de 30.000 hectáreas, pero la voluntad del gobierno y de las organizaciones cocaleras es estabilizar en 20.000. Unas 12.000 hectáreas o 15.000 hectáreas se destinarían a abastecer el mercado de consumo interno y el de los países vecinos, como el norte argentino y, en menor proporción, el norte de Chile, donde se consume la hoja de coca que se produce en Bolivia. Y las otras hectáreas para la transformación productiva de la hoja en infusiones, harinas, productos cosméticos (dentífrico, champú), biomedicamentos (jarabes, pomadas, mates), abono, o incluso nutrientes para la cría de animales. Productos con un valor agregado, capaces de ofrecer nuevas oportunidades económicas a los productores, desviándolos del narcotráfico. Si son 20.000 o son un poco más o un poco menos, nos lo dirá más claramente un estudio que se ha empezado en los primeros días del mes de agosto de 2009, con apoyo de la Comunidad Europea, acerca del consumo de la hoja de coca en el territorio boliviano y fuera de nuestras fronteras, durante un año, para que en base a eso se establezca la cantidad de hectáreas que necesitamos cultivar.

En esta nueva gestión de los movimientos sociales en su función de gobierno, hemos planteado a los organismos internacionales, como la ONU, la corrección que se debe hacer en las convenciones internacionales. En los primeros días de marzo de 2009, el compañero Evo Morales, en calidad de presidente de la República, elevó una carta al Secretario General de la ONU pidiendo la eliminación de varios artículos e incisos de la convención de 1961 que penalizan al consumo tradicional de la hoja de coca. El presidente Morales dijo claramente que los 5.000.000 de personas en Bolivia y otros tantos millones en Perú y otros países que consumimos hoja de coca, no somos drogodependientes. El consumo de la coca lo tenemos desde hace 3.000 años. Los consumidores de coca no tenemos ninguna deformación o ninguna malformación, como dicen los argumentos raciales que sirvieron para penalizar el consumo de la hoja de coca. Entonces, se planteó a los Estados miembros de la ONU corregir esas normas internacionales. Tenemos entendido que la ONU ha empezado el proceso de consulta a todos los Estados para ver cómo se pronuncian sobre este pedido boliviano.

Quiero terminar diciendo que en este período, con el compañero Evo Morales, las organizaciones sociales tienen una activa participación para delinear las políticas de gobierno y de Estado que regirán a partir de la implementación de la nueva constitución política del Estado. Y en ese marco, los productores de coca organizados en sindicatos y en federaciones, estamos trabajando la redacción de la nueva ley general de la coca que será la ley, el mecanismo legal que regule la producción, la circulación, la comercialización, la revalorización y la industrialización de la hoja de coca.

Buenos Aires, 7 de agosto de 2009.

DROGAS ILEGALES, TRAFICANTES Y POLÍTICA

Luis Astorga

Doctor en Sociología por la Universidad de París I (Francia). Trabaja en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. En la actualidad es coordinador de la Cátedra Unesco “Transformaciones económicas y sociales relacionadas con el problema internacional de las drogas”.

Voy a hacer una apretada síntesis de 100 años de prohibición en tres planos: el internacional, el de la relación de México con los Estados Unidos, y el de la situación mexicana; este último, a su vez, en dos aspectos: el tráfico de drogas y la política y sus vínculos.

En 1909 tiene lugar la Conferencia de Shanghai que marca el inicio del esquema jurídico prohibicionista internacional en el que estamos viviendo hoy. En 1914, Estados Unidos aprueba la Ley Harrison, que prohíbe el opio. Unos pocos años más tarde, en 1920, México dicta una ley que prohíbe la marihuana, que tiene un nombre que nos recuerda el eugenismo del siglo XIX “disposiciones sobre el cultivo y el comercio de productos que degeneran la raza”. En 1926, México prohíbe el cultivo y la comercialización de la adormidera, padre del somnífero. Con este esquema prohibicionista en los Estados Unidos y en México se constituye el campo del tráfico ilegal entre ambos países, surgen los traficantes de drogas. En 1937, Estados Unidos aprueba la Marihuana Tax Act y años más tarde se suceden las Convenciones de 1961, 1971 y 1988, y en 2000 la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre delincuencia organizada transnacional. Este es el régimen jurídico internacional prohibicionista que nos rige y en el que hemos estado viviendo desde 1909.

En México, el campo del tráfico de drogas nace dependiente del poder político, esto se empieza a ver desde los primeros años de la Revolución Mexicana, en la que los poderes militar y político van a estar en posición de control y contención del fenómeno del tráfico de drogas.

En la década de 1940 hubo en México un intento por romper con ese esquema internacional prohibicionista, y eso dio lugar al Reglamento Federal

de Toxicomanía, que fue aprobado en 1940 y elaborado por el Dr. Leopoldo Salazar Viniegra, principal autoridad sobre drogas de la Secretaría de Salud. Este documento proponía crear clínicas dependientes del Estado donde se proporcionara a los usuarios la droga a precio de costo. Este señor fue sacado del gobierno mexicano por presiones del estadounidense, y México se tuvo que retractar de ese reglamento porque Estados Unidos decretó un embargo de medicamentos narcóticos hacia México. Fue la primera y la única vez que México intentó romper con el esquema prohibicionista.

En 1947, la autoridad sobre las políticas de drogas pasa de la Secretaría de Salud a la Procuraduría General de la República. Un año antes, junto con el primer gobierno civil después de la Revolución, se crea una institución que se constituye en el poder político-policial del sistema. Esta institución se llamaba Dirección Federal de Seguridad y va a ser una organización clave, mediadora entre el campo de la política y el del tráfico de drogas, es decir, va a ser la contención y protección simultáneamente para quienes se dedicaban al negocio del tráfico de drogas.

Durante la administración del presidente estadounidense Richard Nixon y el inicio de esta metáfora de la guerra contra las drogas, Estados Unidos decreta en 1969 el comienzo de la Operación Intercepción, que implicó el cierre temporal de su frontera con México, una vigilancia muy estricta para la época, con el presunto objetivo de detener el contrabando de drogas desde ese país hacia los Estados Unidos. Es evidente que esto no prosperó, pero sí creó problemas diplomáticos muy fuertes entre los dos países.

Entre 1975 y 1978, en México, se produce el primer gran operativo militar masivo contra las drogas en todo el continente americano, llamado Operación Cóndor: se destinaron alrededor de diez mil militares para la destrucción de cultivos en los estados del noroeste del país, Sinaloa, Durango y Chihuahua. No fue capturado ni un solo líder importante de las organizaciones del tráfico de drogas, pero sí fueron llevados a prisión muchísimos campesinos de las sierras de esa parte del país.

En 1978 se llevó a cabo un operativo militar similar en la zona de La Guajira, Colombia, llamado Operación Fulminante, con un contingente militar similar al de México.

El año 1985 es un punto de quiebre en cuanto a la capacidad del Estado mexicano posrevolucionario para contener y proteger a los traficantes. El caso de Enrique Camarena, un agente de la DEA (Drug Enforcement Administration) asesinado en México en 1985, implicó una presión política muy fuerte de parte de los Estados Unidos y la desaparición en México de la Dirección Federal de Seguridad. Es decir, el ocaso de la seguridad autoritaria como la conocimos durante varias décadas y, por lo tanto, una debilidad del Estado para contener a las grandes organizaciones de traficantes.

En 1986, y con el marco de la presidencia de Ronald Reagan en los Estados Unidos, se dicta en México la Directiva 221 que establece que el tráfico de drogas va a ser considerado como un asunto de seguridad nacional. Esta

idea va a ser retomada también por otros países de América Latina. En 1989, durante la administración de George Bush, se lanza la Iniciativa Andina, el prelude de lo que luego sería el Plan Colombia. Básicamente, esta iniciativa dio apoyo militar y policial en la región andina para la destrucción de laboratorios de cocaína y cultivos de hojas de coca.

En México, luego de la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad, vemos el ocaso del sistema de partidos de Estado y el ascenso de la oposición política a posiciones de poder. En 1989 tiene lugar la primera gubernatura de la oposición política, se empieza a romper el monopolio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Otros estados continúan esta tendencia política: Baja California en 1989; Chihuahua en 1992; Jalisco en 1995; el Distrito Federal en 1997; Michoacán en 2002; Guerrero en 2005; y así hasta nuestros días.

Al mismo tiempo que se venía reconfigurando el campo de la política en México, lo hacían el campo del tráfico de drogas y la relación entre ambos.

Doy como ejemplo las organizaciones de traficantes y los liderazgos más importantes junto con los lugares donde se establecieron de manera preferencial, aunque no exclusiva: en Baja California los hermanos Arellano, originarios de Sinaloa, y en Chihuahua los hermanos Carrillo Fuentes, también originarios de Sinaloa. En Tamaulipas se crea una competencia por el liderazgo de las organizaciones de traficantes sinaloenses durante la administración de Carlos Salinas de Gortari Salinas, de 1988 a 1994. Allí va a suceder algo muy importante que todavía nos afecta en nuestros días, el liderazgo que hasta 1996 llevaba Juan García Ábre-gó va a ser suplido por el de Osiel Cárdenas, quien introduce nuevos elementos en el campo del tráfico de drogas en México, como ser el paramilitarismo, las estrategias de tipo mafioso y el populismo heredado del PRI. Estos tres elementos forman un cóctel explosivo que va a implicar que las otras organizaciones del tráfico de drogas comiencen una competencia similar. Es decir que con las estrategias mafiosas, la organización de Tamaulipas lo que hace es expandir la renta criminal, ya no es única y exclusivamente el tráfico de drogas, sino que es extorsión, secuestro, tráfico de indocumentados, piratería, etcétera.

En Sinaloa, el liderazgo es del Chapo Guzmán, de Mayo Zambada, Nacho Coronel y los Beltrán Leyva. Lo que hay que destacar es que con excepción de la gente de Tamaulipas, todos los demás son originarios de Sinaloa, aunque tengan sus bases operativas en otras partes del país. Las dos grandes coaliciones de traficantes en el país, las más poderosas, son Sinaloa y Tamaulipas. La primera en la costa del Pacífico y Tamaulipas en la del Golfo de México, la frontera con Texas.

En 2000, la alternancia en el poder no es solo en los estados y municipios, sino también en el Poder Ejecutivo, donde asume Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional (PAN). Durante su administración se produce la fuga del Chapo Guzmán, que había sido encarcelado, a la vez que existe una mayor presencia de los militares en la Procuraduría General de la República. Por primera vez, un general dirige a institución, que históricamente había sido encabezada por civiles. Se captura a líderes importantes de las organizaciones del

tráfico de drogas, como Benjamín Arellano y Osiel Cárdenas, que más tarde, durante la administración actual de Felipe Calderón, es extraditado.

En esta lucha por la hegemonía en el campo del tráfico de drogas, una vez que desaparece el sistema de partido de estado y el Estado ya no es el árbitro que regula, contiene e incluso en algunos casos protege a los grupos de narcotraficantes: nos encontramos con un esquema en el que las organizaciones aprovechan la debilidad estructural de un Estado en transición.

Las tendencias actuales se podrían llamar “estrategias de recuperación de la autoridad del Estado”. A partir de 2006, en México, existe una confrontación muy fuerte entre el Estado, sus fuerzas y las organizaciones criminales; esto se ve en la reconfiguración de las coaliciones de traficantes, la lucha por la hegemonía, y en la escalada de confrontación entre organizaciones y en contra de los representantes del Estado en sus diversos niveles. Al mismo tiempo, existe una mayor participación de los militares en la lucha antidrogas, en varias partes del país se suceden operativos militares.

En cuanto al sistema de procuración de Justicia y las instituciones de seguridad, que son fallas estructurales muy claras y graves en este esquema de la transición, hubo en 2008 un acuerdo entre todos los actores de la sociedad mexicana, que se llamó Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. A dos años de su firma, los resultados han sido decepcionantes. Las metas que se propusieron, en su mayoría no han sido cumplidas; y hubo unas pocas que sí lo fueron por el Gobierno Federal, pero no por los gobiernos estatales ni municipales.

A partir de 2007 se implementa la Iniciativa Mérida, que es básicamente ayuda en equipamiento militar, equipamiento para las policías y asesoría para el Poder Judicial en cuanto al establecimiento de los juicios orales en México.

El campo político ha sido reconfigurado. Si bien la presidencia fue ganada por el PAN, un partido distinto al que dominó al país durante 71 años, los gobiernos de los estados y las presidencias municipales en su mayoría siguen en manos del PRI, en segundo lugar el PAN y en tercer lugar el Partido de la Revolución Democrática (PRD). No hay un solo partido político que pueda decir que no tiene algún tipo de responsabilidad en el tráfico de drogas.

El PRI tiene casi todos los estados de la península de Yucatán, el Golfo de México, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en la frontera norte. En la Costa del Pacífico, Colima, con el puerto de Manzanillo por donde entra una gran cantidad de cocaína. Nayarit y Sinaloa, que a partir de enero de 2011 va a ser gobernada por la coalición PRD-PAN, en la actualidad es del PRI. Si relacionamos este mapa con la ruta de la droga y la presencia de las grandes organizaciones del tráfico, observamos que las zonas productoras de marihuana y amapola están gobernadas por el PRI. Los únicos estados en la frontera donde no gobierna el PRI son Sonora y Baja California, aunque en las recientes elecciones los principales municipios de esta última fueron ganadas por este partido. Es decir, hay un gobierno estatal del PAN, pero municipios fronterizos con los Estados Unidos gobernados por el PRI. El único estado fronterizo que

gobierna el PRD es Chiapas, en la frontera con Guatemala y Belice.

Según el documento de Peter Reuter y Franz Trautmann “A report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007” en la configuración actual del campo de tráfico de drogas en México no hay que hablar de carteles. “Los mercados de las drogas ilegales son mayoritariamente competitivos, no verticalmente integrados o dominados por grandes *dealers* o cárteles”.

México se ubica entre los principales cultivadores de marihuana (pasó de tener 8.900 hectáreas en 2008 a 12.000 en 2009, un 35% más), es el tercer país cultivador de amapola después de Afganistán y Myanmar (de 6.900 hectáreas en 2008 a 15.000 en 2009, esto es, 325 toneladas de producción potencial de heroína) y es el principal país de tránsito de cocaína hacia los Estados Unidos, 90% de la cocaína que llega a EE. UU. pasa por México.

Por último, me gustaría precisar algunas alternativas frente a esta situación:

- Modificar de manera radical la política mundial de drogas vigente, aunque esto no dependa en forma exclusiva de México. Es algo en lo que se está trabajando, aunque parece el escenario más improbable en el corto y mediano plazo.
- Dejar hacer y arriesgarse a la expansión de las actividades del poder de las organizaciones de los traficantes. La consecuencia de esto es la supeditación del campo político al del tráfico de drogas.
- Asumir que la política antidrogas en el México de hoy es un asunto exclusivamente federal y apostar por parte de los otros partidos políticos al fracaso de la estrategia mediante la inacción o la obstrucción, y tratar de capitalizar los errores del gobierno central.
- Establecer relaciones estratégicas y de interés mutuo entre políticos y traficantes con la idea de una especie de “paz mafiosa” y confianza, en una especie de pacto de caballeros. Aunque no hay caballeros en ninguno de los dos bandos, ni entre los políticos y ni entre los traficantes. La consecuencia de esto es el reconocimiento político de los traficantes, qué se negociaría, con quiénes y para qué y quién garantizaría en ese escenario el cumplimiento de los acuerdos es todavía un debate.
- Crear una política de seguridad de Estado que implique consenso político y donde todos los partidos que gobiernan ceden. Esto implicaría, eventualmente, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y un mejor piso para una discusión más tranquila sobre la posibilidad de descriminalización progresiva de algunas drogas.

CONSECUENCIAS DE LA LLAMADA “GUERRA A LAS DROGAS”

Patricia Llerena

Abogada. Juez del Tribunal Oral en lo Criminal N° 26 de la Capital Federal. Es profesora adjunta regular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina), tanto de grado como de posgrado. Consultora de la ONU en temas de lavado de dinero.

En mi presentación, quisiera intercambiar algunas reflexiones que no pretenden ser definitivas, no son verdades dogmáticas, sino que son algunas pequeñas constataciones, análisis de lenguaje y sobre todo, dudas.

Estamos discutiendo lo que se llama la “legalización”, con una mala interpretación de muchos actores y sectores de lo que se pretende con la legalización, o lo que implica. Pero me parece que estas discusiones respecto de la terminología arrancan desde siempre en este tema. Las drogas parecen ser los sujetos activos de todos los males que nos causan a los seres humanos, como si nosotros fuésemos las cosas y las drogas fueran las personas que actúan, que actúan solas. Yo jamás vi que se le hiciese la guerra a una cosa inanimada que solamente puede hacer daño si hay gente atrás que la utiliza, especula y hace sus grandes negocios.

Voy a tratar de analizar un aspecto que no tiene nada que ver con la reducción de oferta, de demanda ni de daños, sino que voy a tratar de plantear el problema del negocio que hay a través de las drogas, el problema de la financiación de la empresa criminal y del crimen organizado. Sin entrar en discusiones acerca de la entidad que tiene este último concepto, aunque reconociendo que la literatura internacional y los instrumentos internacionales –que la mayor parte de los países entre ellos la Argentina, han suscripto– lo utilizan. Por lo tanto, por un ordenamiento jurídico y por compromisos internacionales, debemos acatarlos como país y adecuar nuestra legislación a lo que voluntariamente nos hemos sometido a cumplir.

Entre las convenciones y los instrumentos internacionales que la Argentina ratificó, elegí dos para revisar sus preámbulos y finalidades: la más conocida, la Convención de 1988, y la Convención de 1971 de la ONU. En la Convención de 1971 se remarcaba la preocupación por la salud física y moral de la

humanidad, y se planteaban los problemas sanitarios y sociales que se generaban a través del uso y el abuso de las sustancias estupefacientes.

Pasaron los años y en la Convención de 1988, sin derogar ningún supuesto de la de 1971, aparece enunciado por primera vez que la problemática de las drogas menoscaba las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad. Se empieza a esbozar lo que, claramente, aparece después en una directiva de la Unión Europea de 1991 con relación al tráfico de estupefacientes, el crimen organizado y el aspecto financiero de esta cuestión, que es el lavado de dinero o blanqueo de capitales, y la preocupación por la cohesión social, pero sobre todo, la defensa del único sistema financiero que es el sistema financiero de la Unión Europea. Este último aspecto debería ser apuntado para evaluar cuán efectiva ha sido la guerra contra las drogas en materia de los aspectos financieros.

Debo recordar que, en 1988, el paradigma de la guerra contra las drogas nace junto con la pretenciosa finalidad, declarada en la Convención, de erradicar las drogas de la faz de la tierra en el lapso de 10 años. Esta misma Convención, en su preámbulo, marca una preocupación “por la magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”, pero también aparece la preocupación “por la sostenida y creciente penetración del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas en los diversos grupos sociales, y, particularmente, por la utilización de niños en muchas partes del mundo como mercado de consumo y como instrumentos para la producción, la distribución y el comercio ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, lo que entraña un peligro de gravedad incalculable”, sin identificar a qué peligro se está refiriendo.

Inmediatamente después, aparecen señalados “los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados, [...] el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles”.

Aparece la necesidad de instrumentos nuevos para regular el lavado de dinero, realizar incautaciones y decomisos, eliminar las causas profundas del uso indebido de drogas, y regular la demanda y las enormes ganancias.

De esta rápida pasada por los objetivos que tenía la Convención se puede establecer que el paradigma de la Convención de 1988, que es la que está en vigencia, se caracteriza por incluir la guerra al tráfico ilícito en cuanto a la oferta, erradicación de cultivos, fumigaciones y sustitución de cultivos por cultivos alternativos, la criminalización de la tenencia para consumo, el lavado de dinero y las técnicas especiales de investigación, esto es, entrega vigilada, agentes encubiertos, modificación de reglas de autoría y participación.

Por lo tanto, la Convención no solamente pretende regular estas reglas comerciales de oferta y demanda, sino que ha implicado que los países adecuaran su legislación para incorporar las modificaciones. Esto ha tenido consecuencias, como contradicciones con los ordenamientos internos y fundamentalmente, una total falta de efectividad en cuanto a los resultados.

Si pensamos en políticas públicas y nos quedamos con este aspecto de luchar contra las drogas evitando la rentabilidad del negocio de las drogas, lo que sería oportuno es ver cuál es esta rentabilidad. Algunos autores que se han dedicado a este análisis señalan que el narcotráfico mueve entre el 20 y el 30% de la economía mundial. Por su parte, en informes de 1986 se dijo que la droga provee el mayor ingreso de fortuna en Colombia, aproximadamente el 36% del producto nacional.

Sin embargo, tenemos algunos problemas que fueron marcados por el economista Francisco Thoumi, asistente del Centro de Investigación y Monitoreo sobre Drogas de la Universidad del Rosario, en Bogotá, Colombia. Para afirmar cuánto de las economías mueve el negocio de las drogas, depende en principio de qué economía se trate. Por otra parte, hay obstáculos desde el punto de vista del análisis económico, ya que todos los medios de acreditación se basan en medidas indirectas. Pueden ser reportes policiales, fotos satelitales, entrevistas de campesinos, la actividad de los periodistas, estadísticas de los hospitales respecto a sobredosis y reportes policiales.

El otro problema son los ingresos ilegales que se generan en la economía. El ejemplo que da Thoumi es sobre la base de mercados ilegales en Bolivia, Colombia y Perú, a lo que puedo incorporar la Argentina y todos los países latinoamericanos que tienen un alto porcentaje de economía informal. Es decir, es muy difícil la ponderación de cuáles son los mercados ilegales de la droga, cuando en general estamos inmersos en un altísimo grado de economías informales y nos movemos inmersos en ellas.

En relación a la oferta de drogas, la estimación se puede hacer, dice Thoumi, sobre la base de los ingresos y el valor agregado en cada una de la etapas del negocio y en cada país. Para hacer esto hay que tener en cuenta el valor estimado de los bienes lavados, el valor de los productos químicos utilizados en el proceso de fabricación y el impacto sobre la economía de cada país.

En relación con la demanda, también hay dificultades para medir su impacto económico. Hay dificultad para determinar la cantidad de dependientes y adictos a las drogas, sobre todo cuando tenemos un régimen prohibicionista y de sanción, y para determinar la cantidad de usuarios de drogas. También para determinar la cantidad de días de trabajo que se pierden como consecuencia de la ingesta de drogas y cuáles son los costos médicos que debe asumir un país, sea en la actividad pública o privada, como consecuencia de esto.

En síntesis, para poder hacer una valoración seria en relación a la oferta, necesitamos determinar la extensión de cultivos de coca y amapola, la frecuencia de las cosechas, la cantidad de sustancia toxicomanígena contenida

en la coca o en el opio, la calidad de los químicos utilizados y la habilidad de las personas que los aplican, y la cantidad de drogas secuestradas. Y para hacerla en relación a la demanda, hay que conocer la cantidad de estupefacientes que se consumen en los distintos mercados, y el precio de las drogas en cada etapa de producción y en la cadena de comercialización.

Me parece importante hacer una referencia al uso que se le da a la información económica, porque para analizar las cuestiones con relación al lavado de dinero siempre se ha usado determinado tipo de información económica basada en informaciones periodísticas, que usan los mismos periodistas, los funcionarios y los políticos. A partir de esta información es que se han construido las agendas políticas, y en consecuencia la implementación de esas agendas devino en la creación de aparatos burocráticos, de políticas no efectivas como modo de justificar la existencia del mercado ilegal.

Un informe de UNDCP (United Nations International Drug Control Program, Programa Internacional de Control de Drogas de la ONU) de 1997 estimó el producto total del negocio ilícito de la industria de los estupefacientes en 400 billones de dólares, lo que representaría en ese período, el 8% del comercio internacional total. Un antecedente similar es un trabajo periodístico de 1988 donde se decía que el comercio global de la droga puede representar 500 billones por año, más del doble del valor de todo el circulante de dinero estadounidense.

Existe un informe belga de 1987 que señala el precio de la gruesa por mayor de marihuana en más o menos 3.000 francos belgas (Fr.B.) por kilo y el precio al por menor, más o menos en 150 Fr.B. por gramo y 150.000 Fr.B. por kilo. El hachís, entre 80.000 y 100.000 Fr.B. por kilo, contra 200 a 300 Fr.B. por gramo. La heroína, 1.750.000 a 2.000.000 por kilo y 3.000 a 5.000 Fr.B. por gramo. Cocaína 1,4 millones la gruesa contra 4.000 a 5.000 Fr.B. por gramo.

En la región andina podríamos establecer aproximadamente el precio de exportación de la cocaína en 1.500 dólares estadounidenses (U\$S) por kilo. El precio de importación en los Estados Unidos subía a entre 15.000 y 18.000 U\$S, y el precio de venta al por menor puede ascender hasta 120.000 U\$S.

Días pasados, hablando sobre la causa de una persona que condenaron, veíamos que un pequeño dealer del conurbano bonaerense manejaba 300.000 pesos mensuales con la venta de estupefacientes. Entonces, si como señala el último informe producido por el Ministerio de Justicia de la Nación (Comité Científico Asesor en Materia de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, 2008), en la República Argentina el 70% de las causas que se siguen en materia de drogas es por tenencia y vamos a seguir limitando los escasos recursos asignados a sancionar o evitar sancionar a quien tiene estupefacientes para consumo personal, considero que la guerra a las drogas la perdimos desde hace muchos años.

Si seguimos persiguiendo penalmente al que consume, y no le damos la asistencia necesaria, creo que estamos ante un discurso y una práctica fun-

cionales para los narcotraficantes, para los que especulan y, además, para los que lavan. El proceso de lavado de dinero está hecho por gente muy inteligente, que conoce muy bien cómo está aceitado el mercado y cuáles son los baches que tiene. Sabe muy bien cuál es el grado de corrupción funcional que tiene cada país o cada región para permitir drenar el dinero proveniente de la actividad ilícita. Este dinero no es solamente el proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes. Las organizaciones que se dedican a esto, al igual que lo hacen los mercados legales desde hace muchos años, comparten y se distribuyen el mercado. Tienen redes reales de perfecta cooperación.

Por lo tanto, si como política pública no decidimos armonizar las normas administrativas de prevención, despejar la superposición de competencia de los organismos públicos, realizar efectivos controles administrativos en la gestión de los actores económicos con respuestas rápidas de la administración para que se determine o enderece la conducta del sector o se lo sancione, y seguimos teniendo por toda gestión para prevenir y reprimir el lavado de dinero utilizar la vía de la norma penal, vamos a estar llamados al fracaso. Sobre todo si no se apuntala la necesidad de prevenir y de reprimir los delitos que generan dinero y la corrupción funcional.

Buenos Aires, 7 de agosto de 2009.

■ Referencias

- Comité Científico Asesor en Materia de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja (2008): *La reforma integral a la Ley de Estupefacientes y la identificación de políticas sociales*. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la República Argentina. Disponible en: <http://www.jgm.gob.ar/archivos/comisionnacional/DO3reformaintegral1.pdf>
- Freemantle, Brian (1986): *The Fix*. New York: Tor.
- Ríos, Iván (2000): "Fenómeno y efectos del capitalismo salvaje: el narcotráfico" en: *Conversaciones de paz: Cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz*, pp. 153-157. Bogotá: Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad.

CÁRCELES Y DROGAS EN AMÉRICA LATINA. RESULTADOS DE UN ESTUDIO REGIONAL

Pien Metaal

Magister en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de Ámsterdam (Países Bajos). Desde 2002 integra el equipo de Drogas y Democracia del Transnational Institute, donde en la actualidad coordina el proyecto sobre reforma a las leyes de drogas.

Hemos hablado repetidamente de las consecuencias de la guerra a las drogas. Es un ejercicio que a pesar de ser repetitivo sigue siendo muy necesario, pues los cambios a las políticas en varios países de la región dan señales positivas, pero la realidad es dura. Estos cambios son lentos y la oposición a realizarlos es fuerte y poderosa. La burocracia antidroga se estableció de tal manera, que se convirtió en un actor con lógica propia muy resistente a las amenazas que suponen las propuestas de cambio. Con evidencias y argumentos tratamos de romper su piel de hierro, su actitud de autoconfirmación carente de lógica. Insistiremos para que, un buen día, todos queden convencidos y convencidas de que existe una opción de convivencia pacífica con las sustancias que alteran la conciencia; que sí hay formas pragmáticas y racionales para enfrentar las consecuencias y la existencia de un mercado mundial de drogas.

Desde mi institución, el Transnational Institute y nuestra institución hermana con sede en los Estados Unidos, la Washington Office on Latin America, nos dedicamos esta vez a otro tema de la realidad latinoamericana que indigna, la situación en las cárceles. Cárceles que resultan ser basureros humanos que no deberían existir en países que se toman en serio a sí mismos. Aceptando por el momento el concepto de la reeducación de los ciudadanos y ciudadanas que actuaron fuera de la ley, la cárcel resultaría ser un instrumento efectivo privando temporalmente de la libertad de movimiento, pero la red carcelaria actual nada tiene que ver con ese objetivo reeducador. Por otro lado, las leyes que pretenden tipificar las conductas indeseables de la ciudadanía en relación a las drogas son, sin excepción, el resultado de esa mal concebida y percibida guerra a las drogas. La relación entre estos dos

fenómenos, la legislación antidroga y la población carcelaria, ha sido el objeto de trabajo de un grupo de investigadores, cuyas conclusiones y puntos comunes voy a presentar.¹

El equipo está formado por ocho personas de ocho países distintos de la región, todos afectados en mayor o menor medida por el narcotráfico y las políticas diseñadas supuestamente para combatirlo. En este grupo de países no están Venezuela, Paraguay, Chile, las Guayanas ni los países de Centroamérica. No quiere decir que estos países no sufran de las mismas consecuencias del fenómeno, pero por ahora no ha sido posible incluirlos.

Se escucha a menudo la afirmación de que cualquier diseño de política pública no puede estar ajeno a la necesidad de basarse en evidencia científica y en prácticas comprobadamente eficaces. En el campo de las políticas de drogas parece no importar si funcionan, si logran sus objetivos, sino más bien que se mantienen, defienden lo mismo como si fuera una ley de gravedad. La realidad de la persecución penal del narcotráfico es un buen ejemplo de esta práctica. No existían datos publicados sobre población carcelaria condenada o sospechada de delitos relacionados a las drogas. Aunque hemos escuchado que los que están en la cárcel pertenecen o son nada más y nada menos que el eslabón más débil de la cadena del narcotráfico, nunca pudimos comprobar con cifras duras que efectivamente sea así.

Algunos académicos desarrollaron estudios en diversos países que han sido muy buenos, pero jamás se pretendió juntar estos datos, para permitir una comparación regional. Queremos, con este estudio, demostrar a los responsables que definen las políticas en cada país que las leyes actuales conllevan consecuencias que no pueden ser consideradas deseables. En otras palabras, que nunca ha sido la idea que un control sobre el mercado de drogas cause tanto dolor humano y viole las obligaciones asumidas por los gobiernos de garantizar los derechos civiles y humanos de su ciudadanía.

Estos son algunos de los puntos que tienen en común los distintos países en estudio:

■ A partir de las décadas de 1970 y 1980 existe una tendencia en la región que ha hecho un mayor uso del derecho penal y de una legislación punitiva para enfrentar el consumo, el tráfico y la producción de drogas ilícitas. Esa tendencia se dio en países donde el mercado de drogas fue o es aún de poca envergadura. La relación entre el desafío puesto por el narcotráfico o la incidencia de un consumo abusivo en la población, y las penas prescriptas por las leyes y códigos penales, se caracteriza por una desproporción alarmante.

¹ N. de la E.: El estudio completo fue publicado luego de esta presentación: Pien Metaal y Coletta Youngers (ed.) (2010): *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Transnational Institute and Washington Office on Latin America.

I Y II CONFERENCIAS LATINOAMERICANAS SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

■ Es alta la probabilidad de que la sobrepoblación y el hacinamiento carcelario que existe en varios países de la región sea una consecuencia directa de la aplicación de esta persecución penal al mercado de las drogas. Además, es responsable por la congestión del sistema judicial y la perseverancia de un estado de excepción, algo que se suponía parte de la historia.

■ En ningún país existe una adecuada infraestructura para poder garantizar los derechos mínimos de los y las detenidas. Esto se debe, en gran parte, a un presupuesto totalmente inferior a lo requerido para poder cumplir con esta obligación. También en algunos países de la región es inminente la privatización de los centros penitenciarios.

■ La detención preventiva, como resultado de la misma legislación o como consecuencia de la lentitud de la justicia, es un fenómeno tan ampliamente presente en la región que resulta alarmante. En varios países, la detención preventiva se aplica como regla en los casos de sospechados de delitos por drogas, por ser considerado delito de gravedad. En algunos casos, llega a tal extremo que se cumplen penas mayores a las que el juez impone.

■ En varios países, las condiciones aplicadas a detenidos y condenados por delitos de drogas son comparables con delitos graves, como el asesinato, la violación, el secuestro o el terrorismo. El trato dentro de los establecimientos penales y el acceso a normas especiales, como por ejemplo la liberación por buena conducta o detención domiciliaria, no se aplican a los encarcelados por drogas. Es llamativa la inexistencia de penas alternativas.

■ Existe un gran porcentaje de personas en las cárceles por simple posesión de drogas, ya sea por ser consumidor o por haber sido detenido con una pequeña cantidad de droga. La falta de distinción entre un consumidor –figura que en varios países no se penaliza– y un traficante de drogas es tan poco desarrollada en las leyes y tan mal interpretada por la policía y los operadores de justicia, que termina por ser un fenómeno muy extendido.

■ No existe una distinción entre el tipo de droga y el riesgo que conlleva a la salud. A la hora de perseguir y detener a una persona, los fumadores de cannabis son particularmente estigmatizados y hostigados por la policía, y existen muchas personas encarceladas por cultivo o por simple posesión de esta sustancia.

■ En casi todos los países existen tres fenómenos relativamente nuevos y de alguna manera relacionados. El primero tiene que ver con el género: aunque sigue siendo inferior a la población masculina, el porcentaje de mujeres en los centros penitenciarios aumentó y en algunos casos de manera considera-

ble. El otro fenómeno relativamente nuevo es la figura del *courier* o mula, se trata de personas detenidas por posesión de drogas transportándolas de un lado a otro, dentro o hacia el exterior del país. En varios casos las personas no sabían de las cargas, en otros sí pero no se habían dado cuenta del riesgo que corrían. La mayoría cobraba un salario por el traslado. El último fenómeno relativamente nuevo es el incremento de personas extranjeras en las cárceles. La relación entre estos tres fenómenos es que en las cárceles cada vez se ve con mayor frecuencia a mujeres extranjeras detenidas como mulas.

■ Finalmente, y quizá la parte clave de las conclusiones, es el perfil social de las personas encarceladas, con o sin condena: baja educación, pocos recursos, desempleado o con trabajos informales, de familias separadas o mujeres solas a cargo del cuidado de los hijos. Este perfil social afirma la percepción que teníamos de que el peso de la ley cae sobre una parte muy específica de la población.

Los datos globales que se han conseguido, algunos con mucha dificultad, nos permiten compartir una situación endémica en la región, el uso desproporcionado del derecho penal para enfrentar los delitos relacionados con el mercado de las drogas, y la existencia de violaciones a los derechos humanos justificados con una guerra a las drogas en la que nadie gana y muchos pierden.

■
Río de Janeiro, 27 de agosto de 2010.

TRÁFICO Y CONSTITUCIÓN: UN ESTUDIO JURÍDICO-SOCIAL SOBRE EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE DROGAS BRASILEÑA Y SU APLICACIÓN POR LOS JUECES DE RIO DE JANEIRO Y BRASILIA

Luciana Boiteux

Magister en Derecho por la Universidad Estatal de Río de Janeiro (Brasil) y doctora en Derecho por la de São Paulo. Profesora adjunta de Derecho Penal de la Universidad Federal de Río de Janeiro y coordinadora del Grupo de Investigación en Política de Drogas y Derechos Humanos de la Facultad Nacional de Derecho de esa casa de estudios.

Voy a presentar los resultados de una investigación acerca de la aplicación del artículo 33 de la Ley de Drogas brasileña, tomando como caso y ámbito de aplicación las ciudades de Río de Janeiro y Brasilia.

Este estudio fue realizado durante 2008 y 2009 por el Grupo de Investigación en Política de Drogas y Derechos Humanos, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, y la Universidad de Brasilia, con el financiamiento de la Secretaría de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia del Brasil, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.¹

Planteamos un problema de la política actual: ¿el aumento de las penas sirve como prevención del delito? Entiendo que estas medidas suelen ser ineficaces y no resuelven el problema, operan con un efecto simbólico pero inocuo respecto a la disminución del delito. Al asignarse responsabilidades a la justicia penal, la sociedad se exime de la responsabilidad por los conflictos

¹ La coordinación del estudio estuvo a cargo de las profesoras Luciana Boiteux y Ela Wiecko (Universidad de Brasilia). Los docentes investigadores fueron Beatriz Vargas (Universidad de Brasilia), Vanessa Oliveira Batista, Geraldo Prado y Carlos Eduardo Japiassu (Universidad Federal de Río de Janeiro). El tratamiento estadístico estuvo a cargo de René Raupp.

que no es capaz de resolver: solamente las políticas públicas no penales tienen condiciones de prevenir los daños y reducir los delitos.

Las políticas públicas no penales han sido las únicas que han demostrado una minimización del conflicto, una mejor calidad de vida de las personas y un aumento en la garantía de cumplimiento de los derechos de los usuarios y las demás personas.

Respecto de las políticas de drogas, Brasil no está entre los países más represivos, tiene más bien una política moderada; la política oficial con respecto al uso de drogas incluye estrategias de reducción de daños y el uso de drogas está despenalizado, pero en términos de tráfico tenemos penas muy elevadas.

La Ley de Drogas 11.343, de 2006, al tiempo que despenalizó y mantuvo medidas de tipo alternativo dentro del sistema penal, llevó la pena mínima por tráfico de drogas a 5 años. Aunque haya alguna posibilidad de reducción de esa pena para los supuestos pequeños traficantes, la investigación demostró una dificultad para su aplicación.

La estrategia de la Ley fue la de fraccionar las medidas y marcar diferencias entre quien usa y quien vende: al usuario (artículo 28) se le aplica un paradigma despenalizador, aunque dentro del sistema penal –aplicación de penas alternativas–, y al traficante (artículo 33) se le aplica el paradigma penal –aumento de la severidad de las penas–. Nuestras penas, en relación a las aplicadas en Europa, son mucho más elevadas, y esta política genera un encarcelamiento en masa, una situación que se observa en los Estados Unidos y también aquí, en América Latina y en Brasil. Los datos muestran que el tráfico de drogas representa el segundo lugar dentro de las personas detenidas. A partir de la década de 1990, tanto en Brasil como en el resto de América Latina, aumentaron notablemente los presos por tráfico de drogas: la cifra solo es superada por los delitos contra la propiedad, que son los casos habituales de nuestras prisiones.

Aunque no voy a detenerme en ello, también hay que tener presente la cuestión de la seguridad pública en Brasil. La represión a los traficantes de drogas sirve como pretexto para una mayor intervención militar y policial, y un aumento de la letalidad de la policía. Río de Janeiro es tristemente un ejemplo de eso, las acciones contra el tráfico no inhiben el mercado ilícito y muchas personas mueren a consecuencia del intercambio de tiros; como se dice popularmente en Río, “pocos son presos, muchos son muertos”. Existen numerosas víctimas de esta guerra contra las drogas y algunas de ellas son registradas por el sistema como daños ocasionales, como por ejemplo, la resistencia al arresto. Una encuesta bastante desarrollada en Brasil demostró la gravedad de la situación en la que, a través de la figura de “actos de resistencia a la autoridad”, se esconden aquellas muertes que no son ni siquiera contabilizadas porque no son específicas y que se justifican como consecuencias del accionar policial.

Por otro lado tenemos las estrategias de reducción de daños como una alternativa viable para hacer frente a la reducción del consumo de drogas y a

la minimización de los riesgos, que incluye pensar a la prevención desde el acceso a la información, el tratamiento voluntario y la atención social. No hay forma de que funcione la prevención a través del castigo, no hay ninguna evidencia de que la criminalización cambie el comportamiento de las personas. Para pensar en una prevención efectiva hay que mejorar las condiciones de vida del usuario fuera de la cárcel.

Con estos datos por delante, avanzamos hacia una investigación de campo sobre la aplicación del artículo 33 de la Ley de Drogas brasileña, que al igual que casi todas las leyes en América Latina se caracteriza por utilizar una multiplicidad de verbos: “importar, exportar, remitir, preparar, producir, fabricar, adquirir, vender, exponer para la venta, ofrecer, tener en depósito, transportar, llevar con uno, guardar, prescribir, suministrar, entregar para el consumo o proporcionar drogas, aunque sea gratuitamente, sin autorización o en desacuerdo con las determinaciones legales o reglamentarias”, cuya pena será de reclusión de 5 a 15 años y pago de 500 a 1.500 días-multa.

Y el inciso cuarto del mismo artículo señala: “En los delitos definidos en la introducción y en el párrafo 1 del presente artículo, las penas podrán ser reducidas de un sexto a dos tercios, no siendo permitida la conversión en penas restrictivas de derechos, si el agente es primario, de buenos antecedentes, no se dedique a actividades criminales ni sea integrante de organización criminal”. Este apartado debería aplicarse a los pequeños traficantes para recibir una pena menor pero, aunque se reduce la pena, implica prisión. La pena puede llegar hasta 1 año y 8 meses, y en este caso no valen las medidas alternativas.

La Ley tiene varios problemas técnicos, no determina parámetros seguros para distinguir entre usuario, traficante de pequeñas cantidades, mediano o gran traficante. Por tanto, la aplicación de la reducción de la pena no se basa en datos objetivos y es la policía, primera autoridad en entrar en contacto con la situación, la que tipifica el delito. Esto genera muchos problemas, en Brasil tenemos muchos usuarios condenados como traficantes porque, aunque no tengamos datos estadísticos, es algo lógico que quien es pobre y usuario vende en pequeñas cantidades para sostener su propio consumo. Esta situación debe ser profundizada a través de investigaciones que nos aporten mejores datos al respecto.

Nuestro foco de investigación fue averiguar el perfil poblacional de quién fue condenado por tráfico de drogas en Río de Janeiro y Brasilia. Se consideraron las sentencias y acuerdos desde el 7 de octubre de 2006 –es decir, después de la entrada en vigor de la Ley– hasta el 31 de mayo de 2008, y se hizo un análisis del tipo y cantidad de droga, el motivo de la acusación, si el sujeto es detenido por primera vez o no, la pena aplicada, y las circunstancias de la prisión. Se trabajó sobre un total de 730 sentencias. En las tablas 1 y 2 se observan algunos de los resultados alcanzados.

Tabla 1
Distribución de frecuencia de cantidad de marihuana en Río de Janeiro

Cantidad	Frecuencia	Porcentaje (%)	Porcentaje acumulado (%)
Hasta 1 gramo	2	1,1	1,1
De 1 a 10 gramos	12	6,7	7,9
De 10 a 100 gramos	75	42,1	50,0
De 100 gramos a 1 kilo	56	31,5	81,5
De 1 a 10 kilos	24	13,5	94,9
De 10 a 100 kilos	6	3,4	98,3
Más de 100 kilos	3	1,7	100,0
Total	178	100	

Obs.: La eventual diferencia entre la suma de los porcentajes parciales y el total respectivo proviene del redondeo.

Tabla 2
Distribución de frecuencia de cantidad de cocaína en Río de Janeiro

Cantidad	Frecuencia	Porcentaje (%)	Porcentaje acumulado (%)
Hasta 1 gramo	13	8,6	8,6
De 1 a 10 gramos	40	26,5	35,1
De 10 a 100 gramos	59	39,1	74,2
De 100 gramos a 1 kilo	23	15,2	89,4
De 1 a 10 kilos	16	10,6	100,0
De 10 a 100 kilos	-	-	-
Más de 100 kilos	-	-	-
Total	151	100	

Un resumen de los datos nos indica que en Río de Janeiro, de los condenados por tráfico según el artículo 33 de la Ley: el 66,4% son infractores por primera vez; el 91,9% fueron presos en estado de flagrancia, debido a que la policía ya sabía dónde encontrarlos; el 60,8% estaban solos al momento de la detención, lo que se contradice con el discurso de los medios de comunicación acerca de las “bandas de traficantes”; el 65,4% de las sentencias responden solamente al delito de tráfico (sin asociación o banda); el 15,8% el delito fue en concurso con el de asociación y el 14% en concurso con posesión de armas de fuego.

El 83,9% de las sentencias ha sido sobre hombres, con un 71% de prevalencia de cocaína; el 50% con cantidades de marihuana de hasta 104 gramos; el 50%

con cantidades de cocaína de hasta 21,9 gramos; el 58% de las sentencias fueron penas de 5 años o más; y el 41,6% recibieron penas por debajo de los 5 años.

En el 44,3% de los casos hubo una reducción de la pena en base al párrafo 4º del artículo 33. Sin embargo, en el 55,7% de los casos esa reducción fue negada, y sobre estos, el 36,2% fue sin justificación y el 20%, por dedicarse a “actividades criminales sin condena anterior, en base a mera sospecha”.

Brasilia tiene un número más pequeño de acusados principales (38% de las sentencias) pero mantiene el mismo número de acusados detenidos en estado de flagrancia (83,5%); el 60% fueron presos estando solos; el 72,2% de las sentencias responden solamente por el delito de tráfico y el 10,8% en concurso con asociación; solo el 0,6% están presos por portación de armas. Sobre esto hay que destacar que en Brasilia hay menos violencia relacionada con el tráfico que en Rio de Janeiro. También se mantiene la prevalencia del género masculino, la mayor prevalencia de sustancias fue de marihuana (46,9% de los casos) y el 68,7% refiere a cantidades menores a 100 gramos; en el 50% de las sentencias había presencia de cocaína de hasta 106 gramos, y el 50,3% de las sentencias fueron por encima de los 5 años de prisión.

Las conclusiones a las que arribamos nos permiten afirmar que ni la violencia ni la represión inhiben el consumo o venta de drogas ilícitas. La política de drogas con relación a los traficantes debe proponer alternativas o salidas para quienes se dedican a esas actividades ilícitas, pues al incluirse en las redes de tráfico y crimen que existen en las cárceles, la penalización refuerza aún más su criminalidad.

Si lo comparamos con parámetros internacionales, nuestro artículo 33 no pasa ninguna prueba de constitucionalidad, porque es de un tipo abierto y esa ausencia de individualización y descripción del “hecho” típico viola los derechos humanos básicos de las personas.

La pena es desproporcionada, pues es prácticamente equiparable a la de homicidio, por lo que la torna en una ley inapropiada para atender el fenómeno que pretende controlar. Esta ley, al homogeneizar las penas hacia arriba, convierte a todos en traficantes, peligrosos y pasibles de recibir una pena alta.

Esta investigación demostró, y estoy segura que pasaría lo mismo en otros Estados, que la mayoría de los condenados son elementos descartables en la estructura del tráfico, detenidos solos, en estado de flagrancia, desarmados y con pequeñas cantidades de drogas. Esta población sufre altas penas de prisión, y saldrá de la cárcel estigmatizada y sin perspectiva de futuro.

Brasil debería seguir el ejemplo de otros países, como Portugal, que despenalizó el consumo e identificó al usuario como aquel que tiene consigo hasta 10 dosis diarias de droga para consumo propio. O el caso de España, que tiene una escala penal diferenciada para el pequeño, el mediano y el gran traficante, y distingue las drogas blandas de las duras.

Brasil tiene que seguir el ejemplo de Portugal y comenzar a despenalizar el consumo de drogas, porque a partir de la determinación objetiva entre

traficantes y usuarios podemos reducir el número y los daños de aquellos que son confundidos con traficantes de drogas, y podríamos proporcionarles atención y tratamiento a los que lo necesitan. El Estado brasileño aplica políticas criminales para la gran mayoría de la población. No garantiza atención médica ni social a los más vulnerables, es la policía la política que más les llega, la política que más se utiliza en estos casos es la política penal.

Está demostrado que el derecho penal debe ser utilizado como el último recurso, en los casos más graves. Quizá si seguimos el ejemplo de Portugal, y la policía deja de perseguir al usuario y al pequeño traficante, tal vez se pueda conseguir apresar mayor cantidad de drogas y mayores responsables del tráfico.

Por otra parte, es necesario aumentar el presupuesto para las acciones de reducción de daños, que ya es una estrategia reconocida en la Ley. Y provocar un mayor debate acerca de la descriminalización del uso y la posesión no problemática de drogas, con especial énfasis en el cannabis. En Brasil no existe un problema con la heroína, pero sí con la marihuana, la cocaína y con otras drogas que son consideradas lícitas. Si tuviésemos que pensar en una política gradual, podríamos descriminalizar la cuestión del cannabis tanto en su uso como en su plantación para consumo personal, y considerar esto como una medida de reducción de daños. Al autorizar la plantación para consumo personal se está reduciendo la organización criminal, que está detrás y se sustenta en la prohibición.

En el nivel intermedio del tráfico hay que pensar en la proporcionalidad de las penas, en diferenciar entre drogas blandas y duras, y el grado de participación del detenido en la cadena del tráfico y en trabajar en pos de las penas alternativas para el pequeño traficante o para el que es usuario –incluyendo la sustitución de la pena por medidas que contemplen la calificación profesional y la facilitación del empleo–, evitándose así la pena de prisión por inútil y cara. Lo que se gasta por mandar una persona a la cárcel podría ser invertido en tratamientos. No tengo dudas de que todavía hay mucha resistencia sobre estos cambios en las leyes, son muchos los que todavía creen que el castigo es el mejor remedio, pero es necesario profundizar este debate.

Yo formo parte de un grupo que está trabajando en la mejora de la redacción del párrafo 4 del artículo 33, para delimitar de forma clara quien es el pequeño traficante. Y esto es parte de las medidas necesarias que hay que tomar. Junto con ello, es necesario reducir las penas para quienes cometen delito por primera vez y para quienes tienen buenos antecedentes.

De todos modos, me gustaría concluir diciendo que tales medidas son en realidad paliativos, ciertamente con estas medidas no seremos capaces de conseguir un mundo sin drogas, que es la meta original de las Naciones Unidas, pero conseguiríamos mantener una adecuación a los principios constitucionales que están en la Constitución de Brasil, que también son parte de los tratados de derechos humanos que son ignorados por la comunidad internacional cuando se trata de las políticas de drogas.

I Y II CONFERENCIAS LATINOAMERICANAS SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

Los derechos humanos tienen que dejar de ser un tabú en la política de drogas y la reducción de daños tiene que estar en todos los documentos internacionales. Estamos frente a una burocracia y una hipocresía internacional que se alimenta de la prohibición. En la reunión de Viena de 2009 hubo intensos debates, pero también hubo un bloque de países que mantienen esa burocracia. Tenemos que decir esto, la gente necesita movilizarse, creer que la transformación es posible y que es necesario ir más allá. Debatir sobre un modelo que tiene más de 100 años de existencia y que no ha resuelto el problema.

El actual modelo es inhumano y viola los derechos humanos, atenta contra la salud pública y es ineficaz. Es irracional, basado en el miedo, el pánico y los prejuicios contra los usuarios. Es un modelo que trabaja sobre categorías de drogas lícitas e ilícitas que no son reales y no trabaja sobre la base de estudios científicos. Es un modelo sinónimo de una cultura del siglo XX que debe ser superado. La política de drogas debe ser más humana y racional, debe centrarse en la salud pública y no en la represión.

■

Rí

BRECHAS Y REFLEXIONES SOBRE LAS ADICCIONES EN LUGARES DE ENCIERRO

Martín Vázquez Acuña

Abogado. Juez del Tribunal Oral en lo Criminal N° 1 de la Capital Federal. Miembro del Comité Científico Asesor en Materia de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, Jefatura del Gabinete de Ministros de la República Argentina. Ha desempeñado diversas actividades docentes relacionadas con el Derecho Penal, la Criminología y el Derecho Procesal Penal en distintas universidades nacionales y privadas.

La circunstancia de que una persona esté privada de su libertad no implica la supresión de los derechos y garantías que hacen a la dignidad de las personas. Dignidad que se encuentra garantizada por nuestra Constitución y por los pactos y convenciones de derechos humanos; esta circunstancia obliga al Estado, como garante, a promover los derechos de las personas en encierro, como el derecho a la vida, a la integridad física, a la dignidad, al acceso a la salud y a otros que hacen de soporte de estos derechos.

Entiendo que cualquier trabajo sobre las cárceles requiere el conocimiento del espacio en que se interviene. En la República Argentina contamos con, aproximadamente, 65.000 detenidos, sobre una población cercana a los 40.000.000 de habitantes. Según los datos que nos brinda del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, la tasa poblacional es de 154 detenidos cada 100.000 habitantes. De los encarcelados, el 51,6% está en situación de prisión preventiva y el 5,4% son extranjeros. El 5,5% de la población carcelaria son mujeres (4.200 detenidas), de las cuales el 40% son extranjeras y el 80% están detenidas por participar en el tráfico de drogas (como “multitas”, mayormente). Existían, al 31 de diciembre de 2006, 211 establecimientos penitenciarios: 32 cárceles federales y 179 provinciales.

Según informes del Centro de Estudios Legales y Sociales, el sistema federal, al mes de julio de 2009 contaba con 9.269 detenidos; y el provincial, aproximadamente 26.400, más unos 5.000 que están alojados en comisarías. Tenemos una superpoblación de alrededor del 55%, según informa la Asociación Unidos por la Justicia, que se origina por un déficit notable de plazas en las unidades de detención de las provincias, principalmente en la de Bue-

nos Aires, sin contar los que están detenidos en las comisarías. La prevalencia de VIH ronda entre el 3 y el 10%; esta información se releva a partir del pedido de medicamentos o cuando ellos mismos, voluntariamente, piden hacerse el testeo. La prevalencia de tuberculosis en las cárceles federales es de 0,55%, de hepatitis C se estima en 1,61% y de hepatitis B, en 1,24%.

Si bien el marco normativo de pactos y convenciones relacionado con prisiones es bien conocido,¹ me gustaría hacer énfasis en dos instrumentos que no revisten carácter obligatorio: el titulado Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de su Libertad en las Américas, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 131 período ordinario de sesiones celebrado en marzo de 2008 (este manual debe servir de referencia a quienes les toca controlar las cárceles, a los profesionales que trabajen en ellas o las visiten; asimismo, debe ser accesible a todas las personas privadas de su libertad), y el Protocolo de Estambul, de 2000, un instrumento que nos brinda los parámetros que deben utilizarse para denunciar toda violación de trato inhumano o tortura en las cárceles.

Voy a hacer énfasis en el derecho a la salud en las unidades carcelarias que, decía el maestro Germán Bidart Campos, resulta ser corolario del derecho a la vida y encuentra reconocimiento implícito en nuestra Constitución. Por otra parte, este derecho se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12; en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 12; y en la “Convención Internacional de Derechos del Niño”, artículo 24.

A la persona privada de su libertad debe brindársele una asistencia médica integral y su accesibilidad a la consulta y los tratamientos prescritos no puede ser interferida. Los estudios, diagnósticos, tratamientos y medicamentos indicados, deben ser suministrados sin cargo y se deben respetar sus derechos como paciente.²

La persona que está en un encierro, ya sea como condenado o procesado, tiene derecho a ser trasladada a un establecimiento penitenciario especializado de carácter asistencial o a un centro apropiado del medio libre cuando

¹ Referimos particularmente aquellas que revisten un carácter obligatorio: Constitución Nacional (art. 18); Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Facultativo de San Salvador (Salvador); Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo; Convención sobre los Derechos del Niño (art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional); Ley 24.660 y Reglamento General de Procesados (Decreto 303 del 26 de marzo de 1996) y todas las leyes provinciales de ejecución que se han adherido a aquella; Ley 12.556 de la provincia de Buenos Aires.

² Jurisprudencia: fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Argentina en el caso “Verbitsky” del 3 de mayo de 2005 y en el caso “Hermosa Luis Alberto s/ insania” del 12 de junio de 2007; fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Medidas Cautelares en el caso de las “Penitenciarías de Mendoza”, aún vigentes y caso “García Asto y Ramírez Rojas c/ Perú”.

la naturaleza del caso así lo aconseje. En el segundo de los supuestos se requerirá autorización según lo manda la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad 24.660, a la cual se adhirieron todas las provincias, salvo la de Buenos Aires. El interno puede requerir, a su exclusivo cargo o en el marco de la cobertura asistencial de la obra social o empresa prepaga, la atención de profesionales privados y la autoridad penitenciaria debe dar curso al pedido, salvo que por razones fundadas el juez entienda que no corresponde.

En el supuesto caso de que hubiera inasistencia, la persona privadas de libertad con uso problemático de drogas puede demandar:

- Ser atendido extramuros en alguna institución pública o privada (a su cargo o, si tuviera cobertura, de la obra social o empresa prepaga).
- Ser asistido por profesionales especializados en la materia en el propio espacio carcelario (a su cargo, por cuenta de la obra social o prepaga, o gratuitamente, según sea el caso).
- Ser atendido gratuitamente en una institución privada a cargo del Estado cuando el Servicio Penitenciario y los dispositivos públicos de atención de la comunidad no pudieran asistirlo.

En el espacio carcelario se originan múltiples cuestiones éticas en lo que concierne a la actividad asistencial. El personal sanitario de una prisión puede entrar a menudo en conflicto con las consideraciones de la dirección y seguridad de la prisión. Ello puede dar lugar a difíciles cuestiones y decisiones éticas. Con el fin de garantizar su independencia en los asuntos de asistencia sanitaria se considera importante que dicho personal sea alineado tan estrechamente como sea posible con el servicio de asistencia sanitaria de la comunidad en general. Es así que, en nuestra provincia de Buenos Aires, se ha creado la Dirección de Salud Penitenciaria, independiente del Servicio Penitenciario Bonaerense, aunque bajo la órbita del Ministerio de Justicia.

Cualquiera sea el puesto bajo el cual el médico lleva a cabo su actividad, sus decisiones clínicas deben adoptarse tan solo con criterios médicos y no de seguridad. Por ejemplo, en el tema de los traslados a los dispositivos asistenciales en la comunidad, el director de la unidad penitenciaria puede impedir o demorar la derivación de un detenido argumentando razones de seguridad, cuando debería prevalecer el derecho a la integridad física y psíquica.

Las agencias de la ONU y la Cruz Roja están promoviendo que el personal asistencial de las unidades carcelarias no dependa de los servicios penitenciarios, porque hay cuestiones y dilemas éticos que se pueden plantear, que hacen a la decisión y autonomía del profesional y también al derecho a proteger a ese paciente. Porque esa persona es un paciente, además de estar preso. Cuando la ética y la ley están en contradicción pueden plantearse situaciones

críticas. Pueden darse circunstancias en las que el deber ético obligue al profesional de la salud a no obedecer a una determinada ley, como por ejemplo, una obligación legal de revelar información médica confidencial acerca de un paciente.

Las declaraciones internacionales y nacionales de preceptos éticos mantienen un consenso en el sentido de que otros imperativos, incluida la ley, no pueden obligar al profesional de la salud a actuar en contra de la ética médica y de su conciencia. En esos casos, este deberá negarse a cumplir una ley o un reglamento en lugar de comprometer los preceptos básicos o exponer a sus pacientes a un grave peligro (Protocolo de Estambul). Se advierte una incompatibilidad ética cuando el profesional que asiste a la persona privada de su libertad por usos problemáticos de drogas, integra a su vez los gabinetes criminológicos.

Los profesionales de la salud tienen una doble obligación: una ante su paciente, la de promover los mejores intereses de esa persona, y otra ante la sociedad, la de asegurar el triunfo de la justicia y prevenir violaciones de los derechos humanos. Los dilemas resultantes de esta doble obligación se plantean con particular agudeza para los profesionales de la salud que trabajan para servicios de policía, ejército u otros servicios de seguridad, o para el sistema penitenciario. Los intereses de su empleador y de sus colegas no médicos pueden entrar en colisión con los mejores intereses de los pacientes detenidos. Cualesquiera que sean las circunstancias de su empleo, todo profesional de la salud tiene el deber fundamental de cuidar a las personas a las que examina o trata. No pueden ser obligados, ni desde el aspecto contractual ni por ninguna otra consideración, a comprometer su independencia profesional. Es preciso que realicen una evaluación objetiva de los intereses sanitarios de sus pacientes y actúen en consecuencia (Protocolo de Estambul).

Quisiera analizar ahora algunos de los problemas que pueden surgir en la relación médico-paciente, especialmente en lo que se refiere a las adicciones. Las personas privadas de su libertad, al igual que cualquier otro paciente, tienen libertad para decidir si van someterse a un tratamiento, el derecho a informarse sobre este y a prestar el debido consentimiento (principio de autonomía ética) y que se respete su intimidad.

El secreto médico deberá ser observado en las prisiones de la misma forma que extramuros. El médico es responsable de la custodia de las historias clínicas y la obligación de confidencialidad es vulnerada cuando nuestra Ley de Ejecución exige que la copia de la historia clínica integre la historia criminológica. La historia clínica le pertenece al detenido, no al médico ni al servicio penitenciario.

En materia de asistencia de adicciones, la Ley 24.660 artículo 185 inciso J prevé que todo establecimiento contará con secciones separadas e independientes para el tratamiento de internos drogodependientes. El Decreto 303 de 1996, artículo 129 párrafo 2, establece que se procurará persuadir a los internos con antecedentes en el consumo de estupefacientes para que con-

sientan y cooperen con el tratamiento específico. En la provincia de Buenos Aires, la Ley 12.256, de Ejecución Penal, prescribe un espacio separado para la asistencia de los presos con uso problemático de drogas.

Sin embargo, la realidad de las cárceles federales es que allí se cuenta con 148 plazas en las comunidades terapéuticas y no se ofrece otra forma de tratamiento. En la provincia de Buenos Aires la situación es más crítica, el servicio penitenciario refiere tener solamente 648 cupos, aunque también brinda una modalidad de abordaje ambulatoria. Lo cierto es que al carecer nuestro país de un plan nacional de atención integral del usuario de drogas, ello se refleja en las cárceles. Dependemos efectivamente de los dispositivos que tenemos dentro de las cárceles, que son muy pocos, como ya lo he señalado, y de las instituciones asistenciales extramurales con las cuales la articulación es deficiente.

Por último, como colofón, toda intervención en las cárceles debe tener en consideración el ámbito donde se realiza, principalmente las carencias de todo tipo que encierran dicho tipo de instituciones y la violencia intramural. El Estado es responsable de la salud de las personas privadas de su libertad, razón por la cual debe brindar protección similar a la que se da al resto de la población, teniendo en consideración la imposibilidad física y económica de acceder a este derecho (principio de equidad y universalidad).

La salud de la población carcelaria es materia de políticas públicas que deben ser coordinadas conjuntamente por el Ministerio de Justicia de cada jurisdicción, las agencias responsables de la Salud Pública y de inclusión social (desarrollo, educación, trabajo). De lo contrario, tenemos el efecto “calesita”. Nuestros jóvenes en situación de calle y con uso problemático de drogas seleccionados por la agencia policial son ingresados en un instituto de “menores” o una comunidad terapéutica; luego son liberados o “rehabilitados” y vuelven a su casa, donde no encuentran ningún grupo de referencia que los contenga y para, posteriormente, ser seleccionados nuevamente por la comisión de algún delito e ingresados a una cárcel de “mayores”. Este es el efecto “calesita” al cual hago referencia. Si no hay inclusión ni políticas de desarrollo, todos los tratamientos fracasarán inevitablemente.

También los responsables del derecho al acceso a la salud deben brindar, tanto en el espacio carcelario como en extramuros, las intervenciones necesarias en materia de prevención y asistencia, de modo que las personas privadas de su libertad cuenten con los recursos necesarios para hacer frente a las adicciones. Entre sus funciones se encuentra la instalación y fortalecimiento de centros asistenciales, tanto en el interior de las cárceles como en la comunidad. Debe procurarse la oferta de diferentes modelos comprobados y avalados, entre ellos el de reducción de daños, sobre la base de la diversidad, los variados contextos en los que se presentan las problemáticas, las características de la adicción y la singularidad de las personas. Este punto fue aprobado por las últimas dos reuniones de jueces de ejecución y de jueces orales en el interior de todo el país.

El déficit verificado en materia asistencial es responsabilidad de todos, debemos garantizarlo respetando el derecho a la salud y el principio de humanidad dentro de las cárceles. Si los profesionales que trabajan en materia asistencial no se comprometen con garantizar los derechos humanos dentro de las unidades carcelarias, y no impiden la violación y el trato inhumano que implica una celda sin agua, sin calefacción, los vidrios rotos, la comida sin calorías suficientes, no se cumple ni respeta el derecho a la salud.

Entiendo que un tema del que poco se habla, pero al que debo referirme, es el hacinamiento carcelario. Este es responsable de gran parte de la falta de respuesta de las agencias estatales y de la violencia intramural. Las medidas alternativas a la prisión devienen en una herramienta jurídica indispensable para lograr disminuir la población carcelaria; la prisión preventiva debería ser una instancia excepcional y por un tiempo limitado.

Buenos Aires, 7 de agosto de 2009.