

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.958
11 de julio de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

**LA LUCHA CONTRA EL CULTIVO, EL TRÁFICO Y EL CONSUMO
DE DROGAS ILÍCITAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
POSIBLES TEMAS DE INVESTIGACIÓN EN EL MARCO DEL
PROGRAMA DE TRABAJO DE LA CEPAL**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
Área 1: Compilación de experiencias regionales	4
Área 2: Los efectos de la problemática de la droga en las economías nacionales	4
Área 3: La problemática de la droga en la perspectiva de la integración social	5
Área 4: Diagnóstico de la demanda	7

RESUMEN

El problema de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas en la región, así como el de la economía y la cultura que éstas sustentan, se abre en una amplia gama de subtemas y perspectivas que no es posible abordar en su totalidad. Es por ello que el aporte de la Comisión deberá necesariamente restringirse a algunas de las siguientes áreas.

En primer lugar, la CEPAL está en condiciones de sistematizar la información pertinente a nivel regional, y luego, sobre esta base, enriquecer propuestas de políticas basadas en la experiencia, vinculándolas a estrategias más amplias de desarrollo social, consolidación institucional y desarrollo productivo.

En segundo término, se ha demostrado la existencia de un claro círculo vicioso entre la economía y la cultura de la droga, por una parte, y los procesos de desintegración social, por la otra. Dado que la CEPAL aplica un enfoque integrado del desarrollo, puede contribuir a que, en las políticas con que se enfrenta esta problemática, la óptica dominante, en la que prima lo penal, sea reemplazada por otra que privilegie el objetivo de la integración social.

Un tercer aspecto es que, en su compilación de la experiencia regional, la CEPAL puede centrarse en las dimensiones económica y transnacional de la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas, así como en el fenómeno del lavado de dinero. El actual proceso de globalización comercial y financiera hace que la economía de la droga se haya vuelto muy sensible a una amplia gama de factores exógenos, relación que es preciso contribuir a esclarecer.

Como cuarta alternativa se propone analizar en mayor profundidad diversos aspectos de la demanda de drogas ilícitas en la región y elaborar un diagnóstico cualitativo y cuantitativo al respecto. Asimismo, una tipificación de patrones y motivaciones del consumo de drogas puede constituirse en instrumento de gran utilidad para el diseño de políticas preventivas.

1. El proceso de globalización de la economía, entre otros efectos, ha facilitado una evolución similar de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas, así como de sus nocivos efectos en comunidades locales y sociedades nacionales. Ante tal hecho, el sistema de las Naciones Unidas ha tenido que desplegar crecientes esfuerzos con el fin de generar mayor preocupación y consenso internacional respecto de este fenómeno tan pleno de matices y de proveer cooperación técnica para evaluarlo, comprenderlo y enfrentarlo. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Viena, 1988), la creación del Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas, las sanciones adoptadas por la Asamblea General en su decimoséptimo período extraordinario de sesiones el 23 de febrero de 1990, y la resolución 48/12 de la Asamblea General en octubre de 1993, son claros antecedentes que ilustran la reacción de las Naciones Unidas ante este problema.
2. La CEPAL ha seguido de cerca este proceso. Tanto en su vigésimo tercer período de sesiones (Caracas, mayo de 1990), como en el marco de la Declaración Política y Programa Mundial de Acción sobre la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, contexto en el cual se proclamó el Decenio de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas (1991-2000), la Comisión ha ratificado su compromiso con esta lucha y su disposición para realizar, en la medida de su escasa disponibilidad de recursos, actividades oportunas en el ámbito regional que le compete.
3. Vista con un enfoque integrado del desarrollo, como el que actualmente anima los esfuerzos de la CEPAL, la temática en cuestión se abre en una amplia gama de subtemas y perspectivas. Limitándose al solo campo del diagnóstico es posible estudiar numerosos aspectos del fenómeno: la producción de drogas ilícitas y las condiciones socioeconómicas que la favorecen en la región; las posibilidades de implantar cultivos sustitutivos y los obstáculos que lo impiden; la incidencia del narcotráfico en la vida urbana, las instituciones públicas y los niveles de violencia y criminalidad; las circunstancias socioculturales que potencian el consumo en los distintos grupos de riesgo; el lavado de dinero producto del narcotráfico, los mecanismos utilizados, y su impacto en las economías nacionales; los vínculos entre la producción y el tráfico de drogas y las actividades económicas lícitas; y otros temas conexos.
4. Evidentemente, no es posible abordar todos estos temas en forma simultánea o en profundidad. Su sola enumeración ilustra las dificultades que plantea el análisis del problema de la droga en toda su complejidad. En vista de ello, y considerando además el aporte que puede hacer la CEPAL para enfrentar las situaciones asociadas a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en la región, a continuación se describen cuatro áreas en las cuales la Comisión podría contribuir a esta lucha en América Latina y el Caribe.

Área 1: Compilación de experiencias regionales

5. En los últimos 15 años, numerosos gobiernos de la región han diseñado y ejecutado diversas políticas, estrategias y acciones para controlar la oferta y demanda de drogas. Esto ha obedecido a su voluntad de dar cumplimiento a compromisos internacionales y también, a su propio interés en enfrentar los problemas más críticos relacionados con la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas que padecen sus países. Para ello han contado con diversos grados de apoyo técnico y financiero en el marco de la cooperación internacional, bilateral y multilateral.

6. La experiencia regional es rica en enseñanzas, éxitos y fracasos. Así, se han acumulado muchos conocimientos de sistemas de control de la producción, el tráfico y el consumo de drogas en la región, así como sobre la tipificación de las penas en función de sus costos y beneficios sociales. En el campo de la prevención y rehabilitación de adictos es posible compilar experiencias nacionales en cuanto a programas de vigilancia y seguimiento, e identificar sectores de intervención en que se han logrado resultados positivos (sistemas de salud, educativo e informativo).

7. Existe un numero suficiente de acciones públicas como para detectar las más efectivas, de menor costo social y material, y que puedan ser reproducidas. No obstante, esta información está dispersa y no organizada como un instrumento a disposición de las autoridades de salud, judiciales y policiales, los encargados de las campañas de educación y comunicación, el poder legislativo y las entidades que se ocupan del problema de la droga. Falta, pues, una sistematización que permita avanzar hacia el diseño de políticas basadas en la experiencia, que puedan vincularse con estrategias más amplias de desarrollo social, consolidación institucional y desarrollo productivo. A la luz de los hechos, es indispensable actualizar las políticas para el control de las drogas como parte integral de las políticas de salud pública, educacionales, penales y de protección ciudadana, así como agrícolas y de desarrollo rural.

8. En esta perspectiva la CEPAL, por sus estrechas relaciones con los gobiernos de la región, así como por su capacidad para elaborar diagnósticos actualizados sobre la situación económica y social de los países de América Latina y el Caribe, es la institución idónea para llevar a cabo esta indispensable tarea periódica de recopilación y sistematización. Esto permitiría ofrecer en forma regular no sólo un informe sobre el estado actual en cuanto a estrategias, políticas y programas relacionados con la droga, sino también, y más importante aún, un análisis selectivo de las intervenciones que hayan ejercido un mayor impacto, a menor costo, en la economía y la cultura de las drogas ilícitas.

Área 2: Los efectos de la problemática de la droga en las economías nacionales

9. Por ser la CEPAL una comisión económica y de carácter regional, parece imprescindible que, al compilar la experiencia regional, se consideren los aspectos económicos y la dimensión transnacional. Al respecto, hay varios temas de interés obvio: recopilación de resultados de programas para la sustitución de cultivos en el mundo andino y evaluación de su potencial de desarrollo productivo y sus costos; medición o estimación de los efectos de la economía de la droga en algunas economías nacionales; estudio del impacto del lavado de dinero en ciertos mercados y sus precios; e identificación de las relaciones entre la economía de la droga y el empleo.

10. Todos estos temas son más nacionales que transnacionales, y susceptibles, en algunos casos, de análisis comparativos entre países, de los cuales pueden surgir propuestas de intervención aplicables a más de una situación nacional. Considerando que ya se han realizado muchos estudios al respecto, la tarea de la CEPAL se centraría en el seguimiento, la recopilación y la permanente puesta al día de la información disponible en la región.

11. Entre las materias más específicas que cabría considerar en los análisis figuran: i) evaluación de las relaciones causales entre las políticas agrícolas de subsidio y protección en algunos países industrializados y la "especialización" de la agricultura de América Latina en cultivos como la coca (*Erythroxylon coca*), la adormidera (*Papáver somniferum*) y la marihuana (*Cannabis sativa*), entre otros; ii) localización de las grandes ganancias en la cadena de la economía de la droga, que va desde la mano de obra campesina hasta el distribuidor minorista en las ciudades de países industrializados; iii) exploración en torno del gran interrogante de si es la demanda la que determina la oferta y su diversificación, o si es la economía de la oferta la que va generando una demanda.

Área 3: La problemática de la droga en la perspectiva de la integración social

12. Existe un claro círculo vicioso entre la economía y la cultura de la droga, por una parte, y los procesos de desintegración social por la otra. La economía de la droga se sustenta en los bajos niveles de integración social de productores, pequeños traficantes y consumidores; a su vez, consagra una cultura de la droga que ejerce efectos altamente corrosivos sobre la comunidad. Así, es causa y consecuencia de la desintegración social.

13. A lo largo de toda la cadena de la droga la escasa integración social está muy presente. Por la parte de la producción, la base la constituyen poblaciones campesinas que han estado secularmente marginadas de los procesos de modernización agrícola, sometidas a una economía de supervivencia, con precario acceso al crédito, la capacitación, los mercados ampliados, el sistema educativo y los servicios sociales, y cuyas demandas han sido siempre diferidas y apenas procesadas dentro del sistema político. Por la parte del tráfico, éste no sería posible sin una amplia red de pequeños distribuidores cuya inserción social previa es, por lo general, también muy precaria. En efecto, el caldo de cultivo del reclutamiento para el comercio minorista de la droga, es generado por factores como alta informalidad y discontinuidad laborales, ingresos bajos, marginalidad, pertenencia a grupos sociales en las que predomina la violencia, marcada volubilidad de los códigos éticos, y falta de compromiso con las redes sociales a nivel local o nacional. Por la parte del consumo, los problemas más graves se dan entre la población joven, masculina, con expectativas de movilidad social frustradas y muchos impedimentos para incorporarse productivamente a la sociedad.

14. Por consiguiente, no es casual que las zonas en que se concentra la producción de droga en la región sean aquéllas en que históricamente se han registrado muy altos índices de pobreza rural; tampoco lo es que el comercio de la droga en pequeña escala y su consumo más destructivo se den con mayor intensidad en las "favelas" de Rio de Janeiro, las poblaciones marginales de Santiago de Chile, los cerros de Caracas o las barriadas de Lima y México. En América Latina y el Caribe la droga, desde su producción a su consumo, va aparejada con los fenómenos denominados "estrategias de supervivencia" y "círculos viciosos de la pobreza", predominantes entre los grupos más privados de acceso a la modernización económica, los beneficios sociales, el desarrollo productivo y la participación política. Las estadísticas son sugerentes: en la población joven, masculina, poco integrada a circuitos de promoción

social o de reconocimiento institucional, se concentran los mayores grados de vulnerabilidad a la adicción a drogas ilícitas.

15. Al mismo tiempo, la economía de la droga da origen a subculturas que potencian la ya alta desintegración social, dado que en ellas se gestan tendencias erosionadoras del tejido de la sociedad y las instituciones. Entre éstas cabe mencionar las siguientes: el deseo de hacer dinero rápidamente con poco esfuerzo productivo y sin importar las reglas del juego; la asimilación de la violencia y el crimen como medios habituales para resolver conflictos; la corrupción, sobre todo bajo la forma de compra y venta de favores; la pérdida de la capacidad de planificación a mediano y largo plazo; la subordinación de los lazos sociales al tráfico y consumo de drogas; la adicción al dinero y el poder, además de la droga misma.

16. Lo anterior lleva necesariamente a inferir que si la economía y la cultura de la droga se sustentan de la desintegración social, a la vez que la refuerzan, los problemas vinculados al primero de esos ámbitos deben enfrentarse con estrategias que incluyan políticas encaminadas a promover la integración social. Dos razones hacen que para la CEPAL éste sea un desafío muy pertinente: primero porque ha acumulado conocimientos sobre la problemática de la integración social y, además, está orientando su capacidad técnica hacia la configuración de enfoques integrados del desarrollo; y, segundo, porque el tema de la integración social fue ampliamente consagrado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y tiene ahora especial preeminencia en las agendas de la cooperación internacional y los compromisos nacionales.

17. Se considera indispensable pasar del actual enfoque dominante, en el que prima lo penal, a otro que privilegie el objetivo de la integración social en las políticas con que se enfrenta la economía y la cultura de la droga. Esto no significa oponerse a las medidas que necesariamente corresponda adoptar en el ámbito del control y la penalización, sino que una aproximación sistémica al problema debe apuntar más a comprender y modificar sus raíces que a luchar contra algunos de sus síntomas (enfoque cuya eficacia es hoy muy cuestionada desde múltiples esferas).

18. Lo anterior supone trabajar con dos objetivos, sea al formular diagnósticos, diseñar políticas, o ambos. El primero de ellos es incorporar el criterio de la integración social en las políticas específicas contra la droga, desde las que buscan reemplazar su producción con cultivos sustitutivos hasta las encaminadas a prevenir su consumo por la vía del sistema educativo y los medios de comunicación de masas. El segundo es lograr que en las grandes estrategias nacionales de integración social se incluya como variable la droga y la descomposición social concomitante.

19. Es éste un campo rico en desafíos, que la CEPAL hace suyos, avalada por su larga trayectoria dedicada al estudio de agudos problemas sociales a partir de visiones más integradas del desarrollo. Los fracasos de muchas de las acciones emprendidas para hacer frente al problema de la droga son atribuibles, en buena parte, a la parcialidad de sus enfoques.

Área 4: Diagnóstico de la demanda

20. La estrechez de los enfoques con que se aborda el tema de las drogas se hace especialmente evidente en la falta de una tipificación del consumo de drogas ilícitas en la región. En los ámbitos penal, hospitalario, periodístico o educativo no existe una comprensión adecuadamente matizada de los contextos de consumo indebido de drogas, sino un mero registro estadístico de aquellos segmentos de consumidores que los sistemas vigentes de detección pueden captar. La demanda adquiere un perfil general, difuso y estigmatizado. La falta de comprensión de esta demanda es una forma de obviar la búsqueda de las raíces estructurales del problema, que tienen estrechas relaciones con los intensos cambios socioculturales experimentados por la región en las últimas décadas.

21. La formulación de diagnósticos cualitativos de la demanda es esencial para enfrentar los problemas vinculados a la economía y la cultura de la droga; en primer lugar, porque después de consumir muchos esfuerzos y recursos, se ha demostrado que no resulta eficaz abordar el control de la oferta en forma parcializada (mientras haya demanda, toda provisión de drogas ilícitas que destruyan las fuerzas policiales será sustituida). Otra razón es que estudiar los factores que estimulan la demanda y el consumo abusivo permite, al mismo tiempo, comprender más cabalmente ciertas patologías sociales que sustentan dichos fenómenos. Por último, hay que tener presente que, hasta ahora, la demanda es una especie de incógnita que es preciso dilucidar si se pretende canalizar las energías en juego hacia conductas satisfactorias, que contribuyan al desarrollo personal y social.

22. Hasta ahora la tipificación del consumo con fines preventivos ha tendido a realizarse de manera lineal. Se distingue entre consumo ocasional, periódico y compulsivo (dependiente); o bien entre consumidores de drogas más suaves o más fuertes, o con distintos efectos conexos. El uso de estas clasificaciones es atribuible al hecho de que son las más acordes con las fuentes de información disponibles, tales como encuestas y estadísticas clínicas y penales. Su defecto es que no logran recoger las motivaciones, los procesos y los contextos socioculturales que explican el consumo de drogas ilícitas.

23. En una tipificación más desglosada sería posible identificar distintos grupos de consumidores que difieren en sus vínculos con la productividad y la sociabilidad. Los siguientes ejemplos ilustran tales contrastes: i) uso de cocaína y anfetaminas en medios empresariales, políticos, financieros y artísticos de alto nivel, motivado por el deseo de resistir el estrés y el cansancio, o por una desinhibición considerada justificada por los usuarios; ii) consumo de inhalantes y sulfato de cocaína en grupos urbano-marginales, cuyos integrantes afirman por esta vía su marginalidad y multiplican su disfuncionalidad productiva y social; iii) uso ocasional —festivo o ritual— en diversos sectores o subculturas sociales; iv) consumo habitual como parte de una dieta productiva y nutritiva, como es el caso de la hoja de coca en el mundo andino.

24. Al perder esta información más abarcadora, la tipificación convencional no logra definir el elemento básico para diseñar políticas de prevención del uso de drogas: el proceso por el cual un grupo vulnerable pasa del no consumo al consumo experimental, de éste al recurrente o, por último, al consumo compulsivo de drogas ilícitas.

25. Si bien es evidente que la tipificación del consumo debe apuntar a las motivaciones, contextos y procesos que llevan al uso recurrente o compulsivo de drogas ilícitas, su elaboración no es fácil. Supone llegar a comprender cabalmente las formas en que la droga se conecta con dinámicas socioculturales en grupos de riesgo, con trastornos y carencias emocionales, e incluso con cambios de los patrones culturales y de consumo en general.

26. Es imperativo remontarse a las motivaciones que llevan a la escalada masiva de la drogadicción. Una de las tesis al respecto es que el incremento del consumo de clorhidrato y sulfato de cocaína obedece a una necesidad de estímulo que los individuos ya no logran generar endógenamente. También pueden asociarse a fenómenos socioculturales y socioeconómicos que, a escala global, tienden a provocar estados depresivos y, simultáneamente, cierto debilitamiento de las normas, que permite pasar con mayor facilidad de la depresión al consumo abusivo de drogas. Cabe mencionar asimismo la insuficiencia de los fundamentos valóricos en la cultura emergente, la pérdida de canales políticos y de movilidad social para encauzar las energías individuales, el aumento explosivo de la desocupación juvenil popular urbana (principal grupo de riesgo). En cuanto a los estratos más altos, puede considerarse que en un proceso de modernización que cabría calificar de "hiperkinético", el cambio del ritmo de vida coincide con el tipo de efectos que inducen las drogas de más alto consumo: la cocaína y sus derivados, y las anfetaminas.

27. En síntesis, también esta comprensión más estructural de la demanda y el consumo es consistente con un enfoque integrado para hacer frente a la problemática de las drogas. Es amplio, por tanto, el abanico de temas susceptible a contribuir a un programa de trabajo relevante encausado por la Secretaría de la CEPAL.